TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

GIÁO TRÌNH

LUẬT HIẾN PHÁP VIỆT NAM

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN

GIÁO TRÌNH
LUẬT HIẾN PHÁP VIỆT NAM

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

Giáo trình

LUẬT HIẾN PHÁP VIỆT NAM

(Tái bản lần thứ 21 có sửa đổi, bổ sung)

TRƯỜNG CAO ĐẲNG CỘNG ĐỒNG
LÀO CAI
THƯ VIỆN

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN
HÀ NỘI - 2017

Chủ biên
GS.TS. THÁI VĨNH THẮNG
PGS.TS. VŨ HỒNG ANH

Tập thể tác giả

PGS.TS. VŨ HỒNG ANH	Chương I
GV. PHẠM ĐỨC BẢO	Chương IX, XI, XIV
GS.TS. NGUYỄN ĐĂNG DUNG	Chương X
PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC	Chương XII
ThS. NGUYỄN THỊ HOA	Chương XV
ThS. NGUYỄN THỊ PHƯƠNG	Chương XVII
GS.TS. LÊ MINH TÂM	Chương IV
ThS. NGUYỄN VĂN THÁI	Chương XVI
GVC. LƯU TRUNG THÀNH	Chương VI
GS.TS. THÁI VĨNH THẮNG	Chương II, III, V, VIII, VII (mục III - 3, 4)
TS. LÊ HỮU THẾ	Chương VII (mục I, II, III - 1, 2)
ThS. PHẠM THỊ TÌNH	Chương XIII

LỜI GIỚI THIỆU

Luật hiến pháp (còn gọi là luật nhà nước) là ngành luật chủ đạo trong hệ thống pháp luật Việt Nam, điều chỉnh những quan hệ cơ bản trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá-xã hội, địa vị pháp lí của con người và công dân và đặc biệt là trong tổ chức, hoạt động của bộ máy Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trong khoa học pháp lí, Luật hiến pháp là bộ môn khoa học quan trọng.

Để phục vụ công tác giảng dạy và học tập theo chương trình đào tạo cử nhân luật, năm 1991 Trường Đại học Luật Hà Nội đã xuất bản Giáo trình luật nhà nước Việt Nam. Từ đó đến nay cùng với những thành tựu quan trọng mà Nhà nước và nhân dân ta đã thu được trong quá trình thực hiện đường lối đổi mới do Đảng cộng sản Việt Nam khởi xướng, lĩnh vực luật, đặc biệt là Luật hiến pháp cũng đã có những thay đổi đáng kể.

Việc ban hành Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 đã đặt ra yêu cầu phải có giáo trình mới, phản ánh những tư duy mới, những chủ trương chính sách mới được thể chế hoá trong Hiến pháp năm 2013 cũng như trong các văn bản pháp luật khác có liên quan đến Luật hiến pháp.

Với sự cố gắng của tập thể giảng viên trong và ngoài Trường Đại học Luật Hà Nội, Giáo trình luật hiến pháp Việt Nam biên soạn lần này đáp ứng nhu cầu đào tạo và nghiên cứu của Trường trong tình hình mới.

Trường Đại học Luật Hà Nội trân trọng giới thiệu và mong nhận được những ý kiến đóng góp chân tình của bạn đọc để tiếp tục chỉnh lí làm cho giáo trình được hoàn thiện hơn.

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

CHƯƠNG I
NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ LUẬT HIẾN PHÁP

Trong khoa học pháp lí Việt Nam, thuật ngữ "luật hiến pháp" được hiểu theo ba giác độ khác nhau:

1. Luật hiến pháp là một ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam;

2. Luật hiến pháp là một khoa học pháp lí chuyên ngành;

3. Luật hiến pháp là một môn học trong chương trình đào tạo luật theo các cấp độ khác nhau.

Dưới đây sẽ xem xét cụ thể từng khía cạnh của thuật ngữ này.

I. LUẬT HIẾN PHÁP LÀ MỘT NGÀNH LUẬT TRONG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

1. Đối tượng điều chỉnh của ngành luật hiến pháp

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, cơ sở quan trọng của việc hình thành một ngành luật là đối tượng điều chỉnh của ngành luật đó. Cũng như các ngành luật khác, đối tượng điều chỉnh của ngành luật hiến pháp Việt Nam là những quan hệ xã hội, tức là những quan hệ phát sinh trong hoạt động của con người. Ngành luật hiến pháp tác động đến những quan hệ xã hội đó nhằm thiết lập một trật tự xã hội nhất định, phù hợp với ý chí nhà nước.

Mỗi ngành luật có một phạm vi đối tượng điều chỉnh riêng. Phạm vi đối tượng điều chỉnh của ngành luật hiến pháp là những quan hệ xã hội cơ bản và quan trọng nhất gắn liền với việc xác định chế độ chính trị, chế độ kinh tế, chính sách văn hoá-xã hội,

quốc phòng-an ninh, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Như vậy, luật hiến pháp có phạm vi đối tượng điều chỉnh rất rộng, liên quan đến nhiều lĩnh vực của cuộc sống xã hội và Nhà nước. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội trong mọi lĩnh vực của cuộc sống nhà nước và xã hội. Ngược lại, luật hiến pháp chỉ điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản nhất, quan trọng nhất mà những quan hệ đó tạo thành nền tảng của chế độ nhà nước và xã hội, có liên quan tới việc thực hiện quyền lực nhà nước. Đó là những quan hệ giữa công dân, xã hội với Nhà nước và là quan hệ cơ bản xác định chế độ nhà nước. *Ví dụ:*

- *Trong lĩnh vực chính trị,* luật hiến pháp điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản sau: các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định nguồn gốc của quyền lực nhà nước, các hình thức nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước; các quan hệ xã hội xác định mối quan hệ giữa Nhà nước, Đảng cộng sản Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận; các quan hệ xã hội xác định chính sách đối nội, chính sách đối ngoại của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam... Những quan hệ xã hội này là cơ sở để xác định chế độ chính trị của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

- *Trong lĩnh vực kinh tế,* luật hiến pháp điều chỉnh những quan hệ xã hội sau: các quan hệ xã hội xác định các loại hình sở hữu, các thành phần kinh tế, chính sách của Nhà nước đối với các thành phần kinh tế, vai trò của Nhà nước đối với nền kinh tế;

- *Trong lĩnh vực quan hệ giữa công dân và Nhà nước,* luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan tới việc xác định địa vị pháp lí cơ bản của công dân như: quốc tịch, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

- Trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định các nguyên tắc, cơ cấu tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước.

2. Phương pháp điều chỉnh của ngành luật hiến pháp

Để phân biệt ngành luật này với ngành luật khác không những cần phải căn cứ vào phạm vi đối tượng điều chỉnh mà còn phải dựa theo phương pháp điều chỉnh. Phương pháp điều chỉnh của một ngành luật là toàn bộ những phương thức, cách thức tác động pháp lí lên những quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của ngành luật đó. Ngành luật hiến pháp sử dụng các phương pháp sau:

a. Phương pháp cho phép

Phương pháp này thường được sử dụng để điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, quyền hạn của những người có chức trách trong bộ máy nhà nước. Nội dung của phương pháp này là quy phạm luật hiến pháp trao cho chủ thể luật hiến pháp quyền thực hiện những hành vi nhất định. *Ví dụ,* khoản 1 Điều 80 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng kiểm toán nhà nước*". Quy phạm này trao cho đại biểu Quốc hội thực hiện quyền chất vấn những người đứng đầu các cơ quan nhà nước nói trên.

b. Phương pháp bắt buộc

Phương pháp này thường được sử dụng để điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan tới nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức và hoạt động của Nhà nước, của các cơ quan nhà nước. Nội dung của phương pháp này là quy phạm luật hiến pháp buộc chủ thể luật hiến pháp phải thực hiện hành vi nhất định nào đó. *Ví dụ*: Điều 47 Hiến pháp

năm 2013 quy định: "*Mọi người có nghĩa vụ nộp thuế theo luật định*". Quy phạm luật hiến pháp này buộc mọi người phải thực hiện hành vi nộp thuế; khoản 2 Điều 80 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Người bị chất vấn phải trả lời trước Quốc hội tại kì họp hoặc tại phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội trong thời gian giữa hai kì họp Quốc hội...*". Quy phạm luật hiến pháp này buộc những người đứng đầu các cơ quan nhà nước bị đại biểu Quốc hội chất vấn phải thực hiện hành vi trả lời trước Quốc hội tại kì họp hoặc tại phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội trong thời gian giữa hai kì họp Quốc hội.

c. Phương pháp cấm

Phương pháp này được sử dụng để điều chỉnh một số quan hệ xã hội liên quan đến hoạt động của cơ quan nhà nước hoặc của công dân. Theo phương pháp cấm, quy phạm luật hiến pháp nghiêm cấm chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp thực hiện những hành vi nhất định. *Ví dụ*: Khoản 3 Điều 24 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để vi phạm pháp luật*". Quy phạm này cấm các chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp không được thực hiện hành vi xâm phạm đến quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của công dân đồng thời cũng cấm công dân lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để thực hiện hành vi trái với pháp luật và chính sách của Nhà nước.

d) Ngoài ba phương pháp nói trên, luật hiến pháp còn sử dụng phương pháp xác lập những nguyên tắc chung mang tính định hướng cho các chủ thể tham gia vào các quan hệ pháp luật hiến pháp. *Ví dụ*: Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*1) Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. 2) Nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam do nhân dân làm chủ ;tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí*

thức. 3) Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp". Những quy định trên đây có ý nghĩa là tư tưởng chỉ đạo cho tất cả các hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp của Nhà nước, vì vậy đó là quy định xác lập những nguyên tắc chung.

3. Định nghĩa ngành luật hiến pháp

Căn cứ vào đối tượng điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh, có thể đưa ra định nghĩa chung về ngành luật hiến pháp như sau: *Ngành luật hiến pháp là hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản và quan trọng gắn với việc xác định chế độ chính trị, chính sách kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng và an ninh, đối ngoại, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.*

4. Hệ thống ngành luật hiến pháp

Cũng giống như bất cứ hệ thống nào, hệ thống ngành luật hiến pháp bao gồm các yếu tố cấu thành, các nguyên tắc tổ chức của hệ thống và những quan hệ giữa các yếu tố đó. Thành phần cơ bản của hệ thống ngành luật hiến pháp gồm các nguyên tắc, các chế định và các quy phạm luật hiến pháp.

a. Các nguyên tắc

Các nguyên tắc là nhân tố cơ bản được thể hiện trong nội dung của ngành luật hiến pháp. Dựa trên các nguyên tắc này mà luật hiến pháp được xây dựng thành một hệ thống quy phạm pháp luật hoàn chỉnh đồng thời thông qua hệ thống quy phạm đó việc điều chỉnh các quan hệ pháp luật hiến pháp được thực hiện. Chính những nguyên tắc tạo thành nòng cốt của hệ thống ngành luật hiến pháp và làm cho hệ thống này có xu hướng thống nhất. Luật hiến pháp có hai loại nguyên tắc cơ bản là nguyên tắc chung và nguyên tắc cụ thể.

- *Nguyên tắc chung* là nguyên tắc xuyên suốt chi phối toàn bộ nội dung của hệ thống ngành luật hiến pháp. Nguyên tắc chung không điều chỉnh trực tiếp các quan hệ xã hội mà tạo cơ sở xây dựng hệ thống ngành luật hiến pháp thành hệ thống thống nhất. Luật hiến pháp có các nguyên tắc chung sau: Nguyên tắc chủ quyền quốc gia (Điều 1 Hiến pháp năm 2013); nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân (Điều 2 Hiến pháp năm 2013); nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất có sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp (Điều 2 Hiến pháp năm 2013); nguyên tắc nhân dân thực hiện quyền lực bằng dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện nhân dân thông qua Quốc hội, hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước (Điều 6 Hiến pháp năm 2013); nguyên tắc Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội (Điều 4 Hiến pháp năm 2013); nguyên tắc các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng và giúp nhau cùng phát triển (khoản 2 Điều 5 Hiến pháp năm 2013); nguyên tắc tập trung dân chủ (khoản 1 Điều 8 Hiến pháp năm 2013) v.v.. Những nguyên tắc này không diễn đạt những quyền và nghĩa vụ cụ thể cho chủ thể luật hiến pháp, tuy nhiên chúng đóng vai trò quan trọng đối với sự hình thành và phát triển các quy phạm luật hiến pháp. Ngoài ra, chúng còn là cơ sở để giải thích và áp dụng quy phạm luật hiến pháp.

- *Nguyên tắc cụ thể* là nguyên tắc chỉ áp dụng cho một chế định cụ thể trong luật hiến pháp. Chúng thường được sử dụng để xác định những quyền và nghĩa vụ cụ thể cho chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp. Luật hiến pháp có các nguyên tắc cụ thể sau: Nguyên tắc bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân (khoản 2 Điều 7 Hiến pháp năm 2013); nguyên tắc quyền bất khả xâm phạm thân thể của con người (khoản 1 Điều 20 Hiến pháp năm 2013); nguyên tắc trách nhiệm của Chủ tịch nước trước Quốc hội (Điều 87 Hiến pháp năm 2013); nguyên tắc trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội (đoạn 2 Điều 94) v.v..

b. Các chế định

Mỗi chế định của ngành luật hiến pháp là hệ thống những quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội có cùng tính chất, liên quan mật thiết với nhau. Luật hiến pháp có các chế định sau:

- *Chế định về chế độ chính trị* là hệ thống những quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định bản chất nhà nước, nguồn gốc của quyền lực nhà nước, các hình thức nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước, vai trò của Nhà nước đối với xã hội, vai trò của Đảng cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội, vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức là thành viên của Mặt trận đối với Nhà nước và xã hội;

- *Chế định về chính sách kinh tế, xã hội, văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường* là hệ thống những quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định mục đích chính sách phát triển kinh tế, xã hội, văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường của Nhà nước;

- *Chế định về chính sách quốc phòng, an ninh quốc gia* là hệ thống những quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định mục đích, chính sách quốc phòng và an ninh quốc gia của Nhà nước, nhiệm vụ của lực lượng quân đội nhân dân và công an nhân dân, chính sách của Nhà nước đối với sự nghiệp xây dựng và phát triển quân đội nhân dân và công an nhân dân;

- *Chế định về địa vị pháp lí cơ bản của con người và công dân* là hệ thống những quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định các quyền con người và quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân;

- *Chế định về chế độ bầu cử* là hệ thống những quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác

định các nguyên tắc bầu cử, trình tự tiến hành một cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân;

- *Chế định về Quốc hội* là hệ thống những quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và hoạt động của Quốc hội;

- *Chế định về Chủ tịch nước* là hệ thống những quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định vị trí, vai trò, nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch nước;

- *Chế định về Chính phủ* là hệ thống những quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và hoạt động của Chính phủ;

- *Chế định về chính quyền địa phương* là hệ thống những quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp;

- *Chế định về toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân* là hệ thống những quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân.

Mỗi chế định có thể là tập hợp của các chế định nhỏ hơn. *Ví dụ*: chế định địa vị pháp lí cơ bản của công dân là tập hợp của chế định quốc tịch và chế định quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân; chế định về hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân là tập hợp của chế định về hội đồng nhân dân và chế định về uỷ ban nhân dân; chế định về toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân là tập hợp của chế định về Toà án nhân dân và chế định về viện kiểm sát nhân dân.

c. Quy phạm luật hiến pháp

Cũng như những quy phạm pháp luật khác, quy phạm luật hiến pháp là những quy tắc xử sự chung do nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Những quan hệ xã hội này được điều chỉnh thông qua việc thực hiện quyền, nghĩa vụ cụ thể và được bảo đảm bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước.

Bên cạnh đặc điểm chung nói trên, quy phạm luật hiến pháp còn có những đặc điểm khác với quy phạm của các ngành luật khác. Đó là các đặc điểm sau:

- Toàn bộ quy định của hiến pháp là quy phạm luật hiến pháp, ngoài ra quy phạm luật hiến pháp còn nằm trong các văn bản pháp luật khác như luật, pháp lệnh và một số văn bản pháp quy là nguồn của luật hiến pháp;

- Quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản, quan trọng trong nhiều lĩnh vực;

- Quy phạm luật hiến pháp xác lập các nguyên tắc pháp lí cho việc tổ chức và hoạt động của Nhà nước, vì vậy, nhiều quy phạm luật hiến pháp mang tính chất chung, không xác định quyền hay nghĩa vụ cụ thể cho chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp. *Ví dụ*: Điều 1 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, các hải đảo, vùng biển và vùng trời*"; đoạn 1 Điều 69 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam...*";

- Các quy phạm luật hiến pháp thường không đầy đủ 3 bộ phận. Đa số quy phạm luật hiến pháp thường không có bộ phận chế tài mà chỉ có phần giả định và quy định. *Ví dụ*: "*Việc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân tiến hành theo nguyên tắc phổ thông bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín*" (khoản

1 Điều 7 Hiến pháp năm 2013); "*Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật*" (khoản1 Điều 16 Hiến pháp năm 2013). Tuy nhiên có những quy phạm luật hiến pháp lại có bộ phận giả định và chế tài mà không có bộ phận quy định. *Ví dụ*: "*Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm và đại biểu Hội đồng nhân dân bị cử tri hoặc Hội đồng nhân dân bãi nhiệm khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*" (khoản 2 Điều 7 Hiến pháp năm 2013).

Sở dĩ quy phạm luật hiến pháp không có đầy đủ 3 bộ phận là vì đối tượng điều chỉnh đặc thù của luật hiến pháp - những quan hệ xã hội cơ bản, quan trọng. Do vậy, nhiều quy phạm luật hiến pháp chỉ là những quy định chung mang tính nguyên tắc chứ không điều chỉnh các quan hệ xã hội cụ thể. Ngoài ra, nhiều quy phạm luật hiến pháp còn là cơ sở để xác lập tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, do vậy những quy phạm này thường không có bộ phận chế tài.

Hệ thống quy phạm luật hiến pháp rất đa dạng. Để thuận lợi cho việc nghiên cứu, có thể chia quy phạm luật hiến pháp thành các loại sau đây:

a) Theo phương thức tác động lên chủ thể, quy phạm luật hiến pháp được chia thành:

- Quy phạm trao quyền, ví dụ: "*Công dân có quyền làm việc, lựa chọn nghề nghiệp, việc làm và nơi làm việc*" (khoản 1 Điều 35 Hiến pháp năm 2013);

- Quy phạm bắt buộc, *ví dụ: "Mọi người có nghĩa vụ nộp thuế theo luật định"* (Điều 47 Hiến pháp năm 2013);

- Quy phạm cấm, *ví dụ*: "*Không được bắt, giam,giữ, khởi tố đại biểu Quốc hội nếu không có sự đồng ý của Quốc hội hoặc trong thời gian Quốc hội không họp không có sự đồng ý của Uỷ ban thường vụ Quốc hội*". (Điều 81 Hiến pháp năm 2013).

b) Theo hướng tác động, quy phạm luật hiến pháp được chia thành quy phạm điều chỉnh và quy phạm bảo vệ. Đa số quy phạm luật hiến pháp là quy phạm điều chỉnh; quy phạm bảo vệ thường là quy phạm cấm. *Ví dụ*: "*Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác*" (khoản3 Điều 30 Hiến pháp năm 2013).

c) Căn cứ vào tính chất, quy phạm luật hiến pháp còn được chia thành:

- Quy phạm vật chất, *ví dụ*: "*Công dân có quyền có nơi ở hợp pháp*" (khoản 1 Điều 22 Hiến pháp năm 2013);

- Quy phạm thủ tục, *ví dụ*: "*Quốc hội họp mỗi năm hai kì. Trường hợp Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội yêu cầu thì Quốc hội họp bất thường. Uỷ ban thường vụ Quốc hội triệu tập kì họp Quốc hội*" (khoản 2 Điều 83 Hiến pháp năm 2013).

5. Quan hệ pháp luật hiến pháp

Quan hệ pháp luật hiến pháp là một loại quan hệ xã hội được điều chỉnh bởi quy phạm luật hiến pháp. Nội dung của quan hệ này là hoạt động (hành vi) của các chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp mà những hoạt động đó chịu ảnh hưởng và nằm dưới sự hướng dẫn của Nhà nước. Nhà nước tác động đến chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp bằng cách xác định quyền và nghĩa vụ cho các chủ thể đó đồng thời bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp, bao gồm cả biện pháp cưỡng chế.

a) Chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp được chia thành 2 nhóm lớn:

- Nhóm thứ nhất gồm nhân dân Việt Nam, các dân tộc, mọi người (công dân Việt Nam, công dân nước ngoài, người không quốc tịch), cử tri, tập thể cử tri, đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân, những người giữ trọng trách trong cơ quan nhà nước.

+ *Nhân dân* bao gồm các giai tầng trong xã hội mà nòng cốt là liên minh giữa giai cấp công nhân, giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Nhân dân tham gia quan hệ pháp luật hiến pháp với tư cách là chủ thể của quyền lực nhà nước. *Ví dụ*: Khoản 2 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam do nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức*";

+ *Các dân tộc* cũng là một trong những chủ thể quan trọng của luật hiến pháp. *Ví dụ*: "*Các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng và giúp nhau cùng phát triển; nghiêm cấm mọi hành vi kì thị, chia rẽ dân tộc. Ngôn ngữ quốc gia là tiếng Việt*"; "*các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết, giữ gìn bản sắc dân tộc và phát huy những phong tục, tập quán, truyền thống và văn hoá tốt đẹp của mình*" (các khoản 2, 3 Điều 5 Hiến pháp năm 2013);

+ *Cử tri* đóng vai trò quan trọng trong việc thành lập cơ quan đại diện nhân dân (Quốc hội, hội đồng nhân dân). Ngoài ra, cử tri còn tham gia vào các quan hệ pháp luật hiến pháp khác như bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân. *Ví dụ*: "*Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm, đại biểu hội đồng nhân dân bị cử tri hoặc hội đồng nhân dân bãi nhiệm khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*" (khoản 2 Điều 7 Hiến pháp năm 2013);

+ *Công dân Việt Nam* là chủ thể tham gia vào nhiều quan hệ pháp luật hiến pháp. Đặc biệt trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, thể hiện thông qua quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (xem Chương II – *Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân*);

+ *Đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân, những người giữ trọng trách trong cơ quan nhà nước* là những cá nhân có năng lực pháp lí đặc biệt. Những người này tham gia vào nhiều quan hệ

pháp luật hiến pháp. Khi tham gia vào quan hệ pháp luật hiến pháp họ được trao cho những quyền hạn nhất định phù hợp với nhiệm vụ và phạm vi hoạt động. *Ví dụ*: "*Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật, pháp lệnh và dự án luật, pháp lệnh ra trước Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội*" (khoản 2 Điều 84 Hiến pháp năm 2013); "*Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt cho nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại*" (Điều 86 Hiến pháp năm 2013);

+ *Mọi người (mọi cá nhân)* là chủ thể của tất cả các quyền con người được Hiến pháp và pháp luật Việt Nam thừa nhận, tôn trọng và bảo vệ. *Ví dụ: "Mọi người có quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hoá, tham gia vào đời sống văn hoá, sử dụng các cơ sở văn hoá"* (Điều 41 Hiến pháp năm 2013).

- Nhóm thứ hai gồm: Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các cơ quan nhà nước, Đảng cộng sản Việt Nam, các tổ chức chính trị-xã hội.

+ *Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam* là tổ chức chính trị đặc biệt của xã hội. Với tư cách là chủ thể đặc biệt, Nhà nước tham gia vào nhiều quan hệ pháp luật hiến pháp. Trong những quan hệ đó, Nhà nước đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Nhà nước không những là người xác định mối quan hệ giữa các chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp mà còn là người bảo đảm cho việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể đó;

+ *Các cơ quan nhà nước* như Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân tham gia vào phần lớn các quan hệ pháp luật hiến pháp.

Các cơ quan nhà nước với tư cách là chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp được trao cho những thẩm quyền nhất định. Khi tham gia quan hệ pháp luật hiến pháp các cơ quan nhà nước có thể là

chủ thể trực thuộc (quan hệ giữa Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ, giữa Chính phủ và uỷ ban nhân dân các cấp), chủ thể quyền lực (quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ trong hoạt động giám sát của Quốc hội);

+ *Các tổ chức chính trị-xã hội* như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng liên đoàn lao động Việt Nam, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội nông dân Việt Nam, Hội cựu chiến binh tham gia vào các quan hệ pháp luật hiến pháp liên quan đến việc thành lập cơ quan dân cử, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức Nhà nước.

b) Khách thể quan hệ pháp luật hiến pháp là những giá trị (vật chất, tinh thần), những vấn đề mà chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp tác động đến nhằm đạt được mục đích của mình. Khách thể quan hệ pháp luật hiến pháp có thể là những giá trị vật chất như đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do nhà nước đầu tư, quản lí là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lí (Điều 53 Hiến pháp năm 2013); những giá trị tinh thần như các quyền tự do, danh dự, nhân phẩm của công dân (các điều 20, 21, 22, 23, 24, 25 Hiến pháp năm 2013...); lãnh thổ quốc gia, địa giới giữa các địa phương (khoản 9 Điều 70, khoản 4 Điều 96, Điều 110 Hiến pháp năm 2013); hành vi của cá nhân, tổ chức hoặc của cơ quan, các nhà chức trách nhà nước.

Quan hệ pháp luật hiến pháp có một số chủ thể đặc biệt. Những chủ thể này chỉ tham gia quan hệ pháp luật hiến pháp mà không tham gia quan hệ pháp luật của các ngành luật khác. *Ví dụ*: nhân dân với tư cách là chủ thể của quyền lực nhà nước, cử tri, đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân, các tổ chức phụ trách bầu cử v.v..

Phần lớn quy phạm pháp luật hiến pháp không cá thể hoá chủ

thể quan hệ pháp luật hiến pháp, tức là chủ thể tham gia vào các quan hệ pháp luật hiến pháp không phải là một, hai hoặc ba chủ thể mà thường là một nhóm chủ thể hay toàn bộ chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp. *Ví dụ*: quy phạm của Điều 33 Hiến pháp năm 2013 cho phép mọi người có quyền tự do kinh doanh. Trong quan hệ pháp luật hiến pháp phát sinh trên cơ sở quy phạm này, quyền tự do kinh doanh của mọi người gắn với trách nhiệm và nghĩa vụ của toàn bộ các chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp khác không được cản trở quyền tự do kinh doanh đó của cá nhân. Điều 47 Hiến pháp năm 2013 quy định mọi người có nghĩa vụ nộp thuế theo luật định. Trong quan hệ pháp luật hiến pháp này, nghĩa vụ của mọi người kèm theo quyền hạn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền buộc mọi người phải thực hiện nghĩa vụ nộp thuế theo quy định của luật.

Tuy nhiên, cũng có quy phạm pháp luật hiến pháp cá thể hoá chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp. *Ví dụ*: theo quy định tại khoản 2 Điều 105 Hiến pháp năm 2013, "*trong thời gian Quốc hội không họp, Chánh án Toà án nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước*". Trong quan hệ pháp luật phát sinh trên cơ sở quy phạm này, chủ thể quan hệ pháp luật hiến pháp đã được cá thể hoá. Đó là quan hệ giữa Chánh án Toà án nhân dân tối cao với Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước.

Sự hiện diện của những quan hệ pháp luật chung là một trong những đặc điểm cơ bản của toàn bộ quan hệ xã hội nằm dưới sự điều chỉnh của quy phạm luật hiến pháp. Đặc điểm này giúp chúng ta lí giải được vai trò chủ đạo của ngành luật hiến pháp trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

6. Sự điều chỉnh của ngành luật hiến pháp

Sự điều chỉnh của ngành luật hiến pháp là sự tác động có tổ chức, có mục đích của các quy phạm pháp luật hiến pháp lên

những quan hệ xã hội nhằm điều chỉnh, bảo vệ và duy trì sự phát triển của những quan hệ xã hội đó.

Sự điều chỉnh của ngành luật hiến pháp được thực hiện thông qua hệ thống những phương tiện pháp luật như quy phạm luật hiến pháp, quan hệ pháp luật hiến pháp và thông qua các phương pháp điều chỉnh.

Một trong những phương pháp cơ bản mà ngành luật hiến pháp sử dụng để tác động lên những quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của mình là thiết lập năng lực pháp lí cho chủ thể, xác định quy chế pháp lí đồng thời bảo đảm thực hiện quyền, nghĩa vụ của các chủ thể thông qua quan hệ pháp luật hiến pháp.

Đối với thể nhân (cá nhân, công dân, cử tri...), luật hiến pháp thiết lập năng lực pháp lí và năng lực hành vi, tức là quy phạm luật hiến pháp quy định quyền tự do, nghĩa vụ chung mà không phụ thuộc vào khả năng, vị trí xã hội của từng chủ thể.

Năng lực pháp lí của các cơ quan nhà nước bao hàm chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn. Mỗi cơ quan nhà nước có chức năng, quyền hạn riêng phù hợp với tính chất và nhiệm vụ của chúng.

Năng lực pháp lí của các tổ chức chính trị, tổ chức xã hội - chính trị và của các chủ thể khác bao hàm quyền và trách nhiệm.

7. Nguồn của ngành luật hiến pháp

Nguồn của một ngành luật nói chung là hình thức thể hiện quy phạm pháp luật của ngành luật đó. Ở nước ta, hình thức thể hiện quy phạm pháp luật là văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Vì vậy, nguồn của ngành luật hiến pháp là những văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng quy phạm pháp luật hiến pháp.

Theo thẩm quyền ban hành, các văn bản quy phạm pháp luật là nguồn của luật hiến pháp được chia thành:

a. Hiến pháp, luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành

Hiến pháp là luật cơ bản của Nhà nước có hiệu lực pháp lí cao nhất, là nguồn cơ bản của ngành luật hiến pháp. Nguồn của ngành luật hiến pháp còn là một số luật do Quốc hội ban hành như: Luật tổ chức Quốc hội, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật quốc tịch, Luật Mặt trận Tổ quốc v.v.; một số nghị quyết của Quốc hội như: Nghị quyết về chương trình xây dựng luật và pháp lệnh, Nghị quyết về Nội quy kì họp Quốc hội, Nghị quyết về Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và đoàn đại biểu Quốc hội.

b. Pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội

Một số pháp lệnh, nghị quyết do Uỷ ban thường vụ Quốc hội ban hành liên quan đến hoạt động của công dân, các cơ quan nhà nước cũng là nguồn của ngành luật hiến pháp. *Ví dụ*: Pháp lệnh về nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân ở mỗi cấp (ngày 25/7/1996), Nghị quyết về ban hành quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan nhà nước (ngày 30/7/1998).

c. Một số văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành

Ví dụ: Nghị định số 11/1998/NĐ-CP ngày 24/01/1998 về Quy chế làm việc của Chính phủ; các nghị định của Chính phủ quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ; các quyết định của Thủ tướng Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các cơ quan thuộc Chính phủ.

d. Một số nghị quyết do hội đồng nhân dân ban hành

Ví dụ: Nghị quyết thông qua nội quy kì họp của hội đồng nhân dân.

8. Vị trí của ngành luật hiến pháp trong hệ thống pháp luật Việt Nam

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, ngành luật hiến pháp giữ

vị trí chủ đạo. Vị trí chủ đạo của ngành luật hiến pháp được xác định bởi chính đối tượng đặc biệt nằm dưới sự tác động của quy phạm luật hiến pháp. Vì đối tượng điều chỉnh của ngành luật hiến pháp là những quan hệ xã hội cơ bản tạo thành cơ sở của chế độ xã hội và Nhà nước mà các mối quan hệ thuộc phạm vi điều chỉnh của các ngành luật khác đều bắt nguồn từ cơ sở của chế độ xã hội và nhà nước nước đó. Do vậy, ngành luật hiến pháp còn đóng vai trò là trung tâm liên kết các ngành luật khác. Chính vị trí trung tâm này của ngành luật hiến pháp mà hệ thống pháp luật Việt Nam được xây dựng thành một hệ thống pháp luật thống nhất và hoàn chỉnh.

Luật hiến pháp xác lập những nguyên tắc cơ bản làm cơ sở để xây dựng các ngành luật khác. *Ví dụ*: Luật hiến pháp quy định cơ cấu tổ chức, các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, xác định những nguyên tắc cơ bản của mối quan hệ giữa công dân và các cơ quan nhà nước... Như vậy, luật hiến pháp đã xác lập những nguyên tắc chủ đạo cho việc xây dựng ngành luật hành chính.

Luật hiến pháp quy định các loại hình thức sở hữu, xác định đất đai và các tài nguyên thiên nhiên khác thuộc sở hữu toàn dân; quy định chính sách của Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp và quyền thừa kế của công dân... Như vậy, luật hiến pháp đã xác lập những nguyên tắc cơ bản cho ngành luật dân sự, luật đất đai.

Luật hiến pháp quy định các loại thành phần kinh tế, chính sách của Nhà nước đối với các thành phần kinh tế; xác định các nguyên tắc nhà nước quản lí nền kinh tế, quy định chính sách của Nhà nước khuyến khích các cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước đầu tư vốn, công nghệ vào sản xuất kinh doanh ở Việt Nam... Như vậy, luật hiến pháp đã xác lập những nguyên tắc cơ bản cho việc xây dựng ngành luật kinh tế, luật thương mại.

Luật hiến pháp quy định lao động là quyền và nghĩa vụ của công dân, Nhà nước và xã hội có kế hoạch ngày càng tạo nhiều

việc làm cho người lao động; Nhà nước ban hành chính sách, chế độ bảo hộ lao động, quy định thời gian lao động, chế độ tiền lương, chế độ nghỉ ngơi, chế độ bảo hiểm xã hội... Như vậy, luật hiến pháp đã xác lập những nguyên tắc cơ bản cho việc xây dựng ngành luật lao động.

Luật hiến pháp quy định công dân có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, chỗ ở, thư tín điện thoại, điện tín; xác định công dân phải trung thành với Tổ quốc, phản bội Tổ quốc là tội nặng nhất; quy định mọi hành vi xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền lợi, lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân phải được kịp thời xử lí nghiêm minh... Như vậy, luật hiến pháp đã xác lập những nguyên tắc cơ bản cho việc xây dựng ngành luật hình sự.

Vị trí trung tâm của ngành luật hiến pháp không có nghĩa là luật hiến pháp sẽ bao trùm tất cả các ngành luật. Luật hiến pháp chỉ xác lập những nguyên tắc cơ bản nhất cho các ngành luật khác mà quy phạm của các ngành luật phải phù hợp với các nguyên tắc đó. Luật hiến pháp còn quy định cả trình tự thông qua, sửa đổi, bãi bỏ quy phạm của các ngành luật khác.

Quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh những quan hệ xã hội liên quan đến việc xác định những nguyên tắc cơ bản của chế độ chính trị, kinh tế-xã hội của nhà nước. Mặt khác, những quan hệ kinh tế-xã hội lại nằm dưới sự tác động trực tiếp của các ngành luật dân sự, luật kinh tế, luật thương mại, luật lao động, luật đất đai, luật hình sự... Vì vậy, giữa luật hiến pháp và các ngành luật này có mối quan hệ khá chặt chẽ. Luật hiến pháp tác động lên các ngành luật khác, ngược lại các ngành luật cũng có sự tác động nhất định lên ngành luật hiến pháp. *Ví dụ*: Trong những năm cuối thập kỉ thứ 8, đầu thập kỉ thứ 9 của thế kỉ XX, đứng trước yêu cầu đổi mới tư duy nhằm đưa đất nước thoát khỏi tình trạng khủng hoảng kinh tế-xã hội, các quan hệ dân sự, kinh tế đã có những thay đổi từ cơ chế tập trung bao cấp sang phát triển theo cơ chế thị trường định

hướng xã hội chủ nghĩa. Sự thay đổi trong các quan hệ dân sự, kinh tế dẫn đến sự cần thiết phải sửa đổi Hiến pháp năm 1980, ban hành hiến pháp mới - Hiến pháp năm 1992. Như vậy, những quan hệ dân sự, kinh tế đã có những tác động nhất định làm thay đổi một số nội dung của ngành luật hiến pháp.

II. KHOA HỌC LUẬT HIẾN PHÁP

Tương ứng với một ngành luật thường có một khoa học pháp lí nghiên cứu về ngành luật đó. Các ngành khoa học pháp lí này được gọi là khoa học pháp lí chuyên ngành. Mỗi khoa học pháp lí chuyên ngành có đối tượng nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu riêng.

1. Đối tượng nghiên cứu của khoa học luật hiến pháp Việt Nam

Khoa học luật hiến pháp nghiên cứu dưới giác độ pháp lí vấn đề tổ chức Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam cũng như mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

Để nghiên cứu tổ chức Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trước hết khoa học luật hiến pháp nghiên cứu chế độ chính trị, chế độ kinh tế, chính sách văn hoá-xã hội, quốc phòng và an ninh. Thông qua việc nghiên cứu này chúng ta thấy được, ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, ai là chủ thể của quyền lực nhà nước? Ai là người nắm quyền lực nhà nước? Nhà nước bảo vệ quyền lợi cho giai cấp, tầng lớp nào? Cơ cấu xã hội gồm có giai tầng nào? Địa vị của các giai tầng đó trong xã hội ra sao? Ngoài ra, việc nghiên cứu còn cho thấy ai là người nắm giữ các tư liệu sản xuất chủ yếu, chính sách văn hoá-xã hội của Nhà nước...

Để hiểu biết tổ chức Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, chúng ta cần phải nghiên cứu cấu trúc hành chính Nhà nước, tức là sự phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ trong nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, mối quan hệ giữa trung ương với địa phương.

Một trong những vấn đề quan trọng liên quan đến tổ chức Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Trong đó bao gồm các cơ quan như Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, hội đồng nhân dân uỷ ban nhân dân, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân.

Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân chiếm một vị trí quan trọng trong số những vấn đề thuộc đối tượng nghiên cứu của khoa học luật hiến pháp. Mối quan hệ này được thể hiện thông qua những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và những bảo đảm để công dân thực hiện các quyền và nghĩa vụ đó.

Vấn đề tổ chức Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân được thiết lập bởi hệ thống quy phạm pháp luật. Hệ thống các quy phạm pháp luật này hợp thành một ngành luật - ngành luật hiến pháp. Một số quy phạm pháp luật hợp với nhau thành một chế định.

Như vậy, để nghiên cứu vấn đề tổ chức Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, khoa học luật hiến pháp phải nghiên cứu các chế định, các quy phạm của ngành luật hiến pháp.

Ngành luật hiến pháp Việt Nam hình thành từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, vì vậy đối tượng nghiên cứu của khoa học luật hiến pháp bao gồm rất nhiều quy phạm và chế định khác nhau. Có những quy phạm, chế định đã bị loại bỏ, có những quy phạm chế định mới ra đời. Như vậy, khoa học luật hiến pháp còn phải nghiên cứu cả quá trình hình thành và phát triển của các quy phạm, chế định của ngành luật hiến pháp; nghiên cứu cả thực tiễn vận dụng, áp dụng các quy phạm, chế định đó nhằm đưa ra những luận cứ khoa học để hoàn thiện chúng. *Ví dụ*: khi nghiên cứu thực tiễn vận hành của chế định Hội đồng Nhà nước theo Hiến pháp năm 1980, khoa học luật hiến pháp đã chỉ ra những điểm mạnh và những hạn chế của chế định này đồng thời đưa ra kiến nghị thay

đổi bằng chế định Uỷ ban thường vụ Quốc hội và chế định Chủ tịch nước như Hiến pháp năm 1992 hiện hành.

Các quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh những quan hệ xã hội nhất định. Những quan hệ xã hội này luôn ở trạng thái vận động và phát triển, vì vậy khoa học luật hiến pháp còn nghiên cứu cả những quan hệ xã hội đang được, cần được hay có thể được quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh. *Ví dụ*: dân chủ là một trong những vấn đề quan trọng của luật hiến pháp. Khoa học luật hiến pháp nghiên cứu các hình thức thực hiện dân chủ. Có hai hình thức cơ bản: trực tiếp và gián tiếp. Hai hình thức này được quy phạm luật hiến pháp điều chỉnh ở mức độ khác nhau. Cho đến trước năm 1997, vấn đề phát huy quyền làm chủ của nhân dân đã được các hiến pháp ghi nhận. Tuy nhiên, các biện pháp cụ thể, đặc biệt là đối với quyền làm chủ ở cơ sở chưa được quy phạm luật hiến pháp đề cập. Trên cơ sở những nghiên cứu của khoa học luật hiến pháp, năm 1997, Chính phủ đã ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở cấp xã. Quy chế điều chỉnh cụ thể mối quan hệ giữa hội đồng nhân dân xã, uỷ ban nhân dân xã với nhân dân địa phương trong việc họp bàn, quyết định các vấn đề liên quan đến cuộc sống của người dân địa phương.

2. Phương pháp nghiên cứu

Để hình thành một khoa học không những đòi hỏi phải có đối tượng nghiên cứu mà còn phải có những phương pháp nghiên cứu nhất định. Khoa học luật hiến pháp có các phương pháp nghiên cứu sau:

a. Phương pháp biện chứng Mác-Lênin

Phương pháp biện chứng Mác-Lênin là phương pháp nghiên cứu chung cho tất cả các ngành khoa học xã hội của nước ta. Tuy nhiên, do đối tượng nghiên cứu của mỗi ngành khoa học là khác nhau, vì vậy, phương pháp này được các ngành khoa học vận dụng theo các góc độ khác nhau.

Khi nghiên cứu các quy phạm, các chế định của ngành luật hiến pháp, khoa học luật hiến pháp phải xem xét chúng như là một bộ phận cấu thành của luật hiến pháp. Vì vậy, giữa chúng có mối quan hệ nhất định, mối quan hệ này phải được đặt trong sự thống nhất của ngành luật hiến pháp. Giữa các quy phạm, chế định của ngành luật hiến pháp phải có sự liên kết hỗ trợ lẫn nhau, không được mâu thuẫn đối lập nhau. *Ví dụ*: giữa chế định về chế độ chính trị, chế định về chế độ kinh tế, chế định về chính sách văn hoá-xã hội của Nhà nước sự có liên quan mật thiết với nhau. Giữa ba chế định này và chế định về quyền và nghĩa vụ công dân, các chế định về các cơ quan trong bộ máy nhà nước cũng có liên quan chặt chẽ với nhau. Bởi lẽ, ba chế định nói trên tạo thành cơ sở của chế độ xã hội mà cơ sở của chế độ xã hội cũng đồng thời là cơ sở của cuộc sống của mọi công dân. Chính cơ sở của chế độ xã hội tạo tiền đề cơ bản để xây dựng bộ máy nhà nước. Ngoài ra, việc nghiên cứu các chế định, quy phạm luật hiến pháp còn phải được đặt trong mối quan hệ thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam, coi chúng là một bộ phận hợp thành của hệ thống pháp luật Việt Nam.

Phương pháp biện chứng Mác-Lênin còn được sử dụng để nghiên cứu quá trình phát triển của luật hiến pháp. Cũng như bất cứ hiện tượng xã hội nào khác, pháp luật nói chung, luật hiến pháp nói riêng luôn biến đổi. Sự biến đổi này nhằm đạt tới sự hoàn thiện. Vì vậy, khi nghiên cứu quá trình phát triển của các quy phạm, chế định ngành luật hiến pháp, khoa học luật hiến pháp phải đặt chúng trong bối cảnh của sự vận động và phát triển không ngừng, qua đó rút ra những kết luật, chỉ ra sự kế thừa, phát triển của các quy phạm và chế định luật hiến pháp.

Những quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của luật hiến pháp đều trực tiếp hoặc gián tiếp liên quan đến vấn đề tổ chức Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Bởi vậy, khi

nghiên cứu quy phạm, chế định luật hiến pháp, khoa học luật hiến pháp phải đặt chúng trong mối quan hệ với vấn đề tổ chức nhà nước, trong đó tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước là vấn đề trọng tâm.

b. Phương pháp lịch sử

Phương pháp lịch sử đòi hỏi khi nghiên cứu các quy phạm, chế định, các quan hệ pháp luật hiến pháp, khoa học luật hiến pháp phải đặt chúng trong điều kiện hoàn cảnh lịch sử cụ thể. C. Mác đã chỉ ra rằng pháp luật nói chung không thể vượt ra ngoài điều kiện kinh tế-xã hội, môi trường mà pháp luật đó tồn tại và phát triển. Do đó, nội dung của mỗi quy phạm, chế định, quan hệ pháp luật hiến pháp sẽ được hiểu đầy đủ khi chúng được nghiên cứu trong hoàn cảnh lịch sử cụ thể.

Phương pháp lịch sử còn cho phép làm rõ mối quan hệ chặt chẽ giữa sự phát triển của cách mạng Việt Nam và sự phát triển của pháp luật nói chung, luật hiến pháp nói riêng. Trong mỗi giai đoạn phát triển nhất định, cách mạng Việt Nam thực hiện những mục tiêu nhất định. Vì vậy, cùng với sự thay đổi về điều kiện, nội dung của cách mạng Việt Nam, luật hiến pháp Việt Nam có những thay đổi nhất định cho phù hợp với mục tiêu chung của cách mạng.

c. Phương pháp hệ thống

Luật hiến pháp là một hệ thống, một bộ phận cấu thành trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Luật hiến pháp lại được tạo thành bởi những hệ thống khác nhỏ hơn. Mỗi hệ thống đó đảm nhận một vai trò, chức năng nhất định. Chúng được thống nhất trong luật hiến pháp bởi những nguyên tắc và nhiều quan hệ khác nhau. Việc sử dụng phương pháp hệ thống cho phép làm sáng tỏ vị trí vai trò của từng quy phạm, chế định luật hiến pháp trong hệ thống ngành luật hiến pháp. *Ví dụ*: Toà án nhân dân tối cao và các toà án nhân dân địa phương hợp thành hệ thống các cơ quan xét xử, thực hiện

chức năng xét xử. Tuy nhiên, là một bộ phận hợp thành của bộ máy nhà nước, hệ thống toà án nhân dân này phải được xây dựng trên cơ sở những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước mà không được vượt ra ngoài phạm vi của những nguyên tắc đó. Trong hoạt động, các toà án có mối quan hệ mật thiết với hệ thống các cơ quan nhà nước khác như cơ quan kiểm sát, cơ quan hành chính đồng thời phải chịu sự kiểm tra giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước.

d. Phương pháp so sánh

Việc nghiên cứu sự hình thành và phát triển của các quy phạm, chế định luật hiến pháp đòi hỏi phải có sự so sánh giữa quy phạm, chế định cũ với quy phạm chế định mới. Phương pháp so sánh giúp khoa học luật hiến pháp phát hiện ra những bất cập, những hạn chế giữa các quy phạm, các chế định, các quan hệ pháp luật hiến pháp, qua đó đề ra phương hướng hoàn thiện chúng. Phương pháp so sánh còn cho phép thấy được xu hướng phát triển của các quy phạm, chế định, quan hệ luật hiến pháp.

Khi nghiên cứu, khoa học luật hiến pháp không chỉ bó hẹp trong phạm vi các quy phạm, chế định, quan hệ pháp luật hiến pháp mà cần phải đối chiếu chúng với các quy phạm, chế định của các ngành luật khác để tìm ra mối quan hệ giữa luật hiến pháp và các ngành luật khác, vai trò của luật hiến pháp trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Phương pháp so sánh còn được sử dụng để so sánh, đối chiếu giữa luật hiến pháp Việt Nam với các vấn đề tương ứng trong luật hiến pháp của các nước trên thế giới. Việc so sánh này cho phép tìm ra những đặc điểm của luật hiến pháp Việt Nam, đặc điểm của luật hiến pháp của các nước, qua đó giúp chúng ta học hỏi kinh nghiệm của các nước, tránh được những sai lầm mà các nước đã mắc phải.

đ. Phương pháp thống kê

Phương pháp thống kê cũng được sử dụng khá rộng rãi trong khoa học luật hiến pháp Việt Nam, đặc biệt khi nghiên cứu về tổ chức bộ máy nhà nước. Phương pháp thống kê đòi hỏi sự tập hợp, phân tích các số liệu cụ thể trong các thời điểm khác nhau, qua đó giúp chúng ta rút ra được những nhận xét cần thiết. *Ví dụ*: sử dụng phương pháp thống kê để nghiên cứu tổ chức của Quốc hội nước ta trong những năm qua cho thấy:

- Quốc hội khoá I (1946 - 1960): Ngoài Ban thường trực, Quốc hội không thành lập một cơ quan chuyên môn nào;

- Quốc hội khoá II (1960 - 1964): Ngoài Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội còn thành lập hai Uỷ ban khác là Uỷ ban dự án pháp luật và Uỷ ban kế hoạch và ngân sách;

- Quốc hội khoá III (1964 - 1971): Ngoài Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội thành lập 5 uỷ ban;

- Quốc hội khoá IV (1971 - 1975) vẫn duy trì như Quốc hội khoá III;

- Quốc hội khoá V (1975 - 1976): Ngoài Uỷ ban thường vụ Quốc hội và 5 uỷ ban đã có, Quốc hội thành lập thêm Uỷ ban đối ngoại;

- Quốc hội khoá VI (1976 - 1981): Vẫn duy trì như Quốc hội khoá V, trừ Uỷ ban thống nhất tự giải thể sau khi đất nước đã thống nhất;

- Quốc hội khoá VII (1981 - 1987) và Quốc hội khoá VIII (1987 - 1992): Ngoài Hội đồng Nhà nước, Quốc hội thành lập 8 cơ quan chuyên môn, gồm Hội đồng dân tộc và 7 uỷ ban thường trực khác;

- Quốc hội khoá IX (1992 - 1997) và Quốc hội khoá X (1997 - 2002): Vẫn duy trì Hội đồng dân tộc và 7 uỷ ban thường trực như Quốc hội khoá trước, tuy nhiên có sự đổi tên, thành lập mới và sáp nhập một số Uỷ ban thường trực. Cụ thể, thành lập thêm Uỷ ban

quốc phòng và an ninh; sát nhập 2 ủy ban: Uỷ ban văn hoá giáo dục và Uỷ ban thanh, thiếu niên và nhi đồng thành Uỷ ban văn hoá, giáo dục, thanh, thiếu niên và nhi đồng.

- Quốc hội khoá X (1997 - 2002): Vẫn duy trì Hội đồng dân tộc và 7 uỷ ban thường trực.

- Quốc hội khoá XI (2002 - 2007): Cơ cấu tổ chức Quốc hội vẫn như khoá trước.

- Quốc hội khoá XII (2007 - 2011): Quốc hội thành lập thêm Uỷ ban tư pháp và tách Uỷ ban kinh tế và ngân sách thành 2 uỷ ban là Uỷ ban kinh tế và Uỷ ban tài chính và ngân sách. Như vậy Quốc hội khoá XII có Hội đồng dân tộc và 9 uỷ ban.

- Quốc hội khoá XIII (2011 - 2015): Duy trì như Quốc hội khoá XII.

Từ những con số thống kê nói trên cho thấy tổ chức của Quốc hội ngày càng được mở rộng, số lượng các cơ quan chuyên môn ngày càng gia tăng nhằm đáp ứng yêu cầu tăng cường vai trò của Quốc hội đối với tổ chức hoạt động của Nhà nước ta.

3. Hệ thống khoa học luật hiến pháp

Khoa học luật hiến pháp Việt Nam không chỉ đơn thuần là sự tập hợp các tri thức về ngành luật hiến pháp mà còn là một hệ thống nhất định những tri thức có liên quan chặt chẽ với nhau. Hệ thống khoa học luật hiến pháp phản ánh một cách khách quan đối tượng nghiên cứu của khoa học luật hiến pháp, gồm:

- Nhóm tri thức chung về khoa học luật hiến pháp và ngành luật hiến pháp

Nhóm tri thức này bao hàm những vấn đề như đối tượng điều chỉnh, phương pháp điều chỉnh, hệ thống ngành luật hiến pháp, nguồn của ngành luật hiến pháp; đối tượng nghiên cứu, phương pháp nghiên cứu, hệ thống khoa học luật hiến pháp;

- Nhóm tri thức về Hiến pháp và lịch sử lập hiến Việt Nam

Nhóm tri thức này bao hàm các vấn đề như sự ra đời của hiến pháp, bản chất hiến pháp, đặc điểm vai trò của hiến pháp, quá trình phát triển của hiến pháp Việt Nam;

- Nhóm tri thức đề cập những nội dung cụ thể của luật hiến pháp

Trước hết là nhóm tri thức về cơ sở của chế độ xã hội và chính trị của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nhóm tri thức này bao hàm những vấn đề về chế độ xã hội, chế độ kinh tế của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, chính sách văn hoá-xã hội, quốc phòng và an ninh của Nhà nước;

- Nhóm tri thức về quan hệ giữa Nhà nước và công dân

Nhóm tri thức này thể hiện thông qua quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân cũng như những bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ đó;

- Nhóm tri thức về cấu trúc hành chính-nhà nước

Nhóm tri thức này bao hàm các vấn đề như phân chia hành chính-lãnh thổ, mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, thẩm quyền phân vạch, điều chỉnh địa giới giữa các địa phương;

- Nhóm tri thức về bộ máy nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Nhóm tri thức này bao gồm những vấn đề như trật tự hình thành, vị trí, tính chất, cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước.

4. Cơ sở lí luận của khoa học luật hiến pháp

Sự hình thành của một khoa học pháp lí nói chung, khoa học luật hiến pháp nói riêng không chỉ đơn thuần bởi khoa học ấy có đối tượng nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu, mà còn phải dựa trên cơ sở lí luận nhất định. Khoa học luật hiến pháp dựa trên những cơ sở lí luận sau:

- Quan điểm của chủ nghĩa Mác-Lênin về nhà nước và pháp luật nói chung, nhà nước và pháp luật xã hội chủ nghĩa nói riêng. Những quan điểm đó được phản ánh trong các tác phẩm như: "*Ngày 18 tháng Sương mù của Lui Pônapác*" năm 1781 của C. Mác, "*Nguồn gốc của gia đình, của tư hữu và Nhà nước*" năm 1884 của Ph. Ăngghen, "*Nhà nước và Cách mạng*" năm 1917, "*Nhiệm vụ trước mắt của chính quyền Xô viết*" năm 1918 của V. I. Lênin... Trong những tác phẩm này, các nhà kinh điển C. Mác, Ph. Ăngghen, V. I. Lênin đã đưa ra những luận điểm cơ bản về bản chất giai cấp của nhà nước và pháp luật, vai trò của nhà nước và pháp luật, tính tất yếu của sự ra đời nhà nước xã hội chủ nghĩa, nhiệm vụ của nhà nước xã hội chủ nghĩa, nền dân chủ xã hội chủ nghĩa... Những luận điểm đó đã, đang và sẽ tiếp tục là kim chỉ nam cho tổ chức và hoạt động của Nhà nước và xã hội Việt Nam.

- Quan điểm của Đảng cộng sản Việt Nam về Nhà nước và cách mạng Việt Nam. Đó là quan điểm về xây dựng Nhà nước Việt Nam kiểu mới của dân, do dân và vì dân; xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch và vững mạnh đáp ứng nhiệm vụ phát triển kinh tế-văn hoá của đất nước; xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa; xây dựng nền văn hoá dân tộc, hiện đại và nhân văn; xây dựng nền khoa học hiện đại và tiến tiến... Những quan điểm này trở thành cơ sở lí luận quan trọng cho sự phát triển của khoa học luật hiến pháp. Những quan điểm đó được phản ánh trong các nghị quyết, chỉ thị của Đảng, đặc biệt là các nghị quyết chuẩn bị cho việc sửa đổi Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 như Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, thứ VII, thứ IX.

- Quan điểm của các nhà lãnh đạo của Đảng và Nhà nước ta như Hồ Chí Minh, Lê Duẩn, Trường Chinh, Phạm Văn Đồng... cũng là cơ sở lí luận của khoa học luật hiến pháp. *Ví dụ*: quan điểm lấy dân làm gốc, quan điểm xây dựng chính quyền mạnh, sáng suốt của nhân dân, quan điểm xây dựng một bản hiến pháp

dân chủ... của Hồ Chí Minh; quan điểm của đồng chí Trường Chinh trong "*Báo cáo về dự thảo Hiến pháp năm 1980*" về xây dựng nhà nước xã hội chủ nghĩa trong thời kì mới.

5. Vị trí của khoa học luật hiến pháp trong các khoa học pháp lí

Trong hệ thống các khoa học pháp lí, khoa học luật hiến pháp có mối quan hệ mật thiết với các khoa học pháp lí khác.

Trước hết, khoa học luật hiến pháp liên quan chặt chẽ với khoa học lí luận chung về nhà nước và pháp luật. Khoa học lí luận chung nghiên cứu về sự ra đời, quy luật phát triển của Nhà nước; chức năng, bản chất, hình thức nhà nước. Khoa học luật hiến pháp sử dụng những kết luận đó trong việc nghiên cứu vấn đề tổ chức nhà nước Việt Nam như chế độ chính trị, chế độ kinh tế, chính sách văn hoá-xã hội, quốc phòng và an ninh, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Ngoài ra, khoa học luật hiến pháp còn sử dụng kết luận của lí luận chung để nghiên cứu các quy phạm, chế định, các quan hệ của ngành luật hiến pháp. Ngược lại, khoa học luật hiến pháp cũng có tác động trở lại đối với lí luận chung, làm sáng tỏ, bổ sung thêm những kết luận của lí luận chung về nhà nước và pháp luật. *Ví dụ*: khi nghiên cứu các quy phạm luật hiến pháp, khoa học luật hiến pháp chỉ ra rằng không phải mọi quy phạm đều có đủ 3 thành phần (giả định, quy định và chế tài), có những quy phạm chỉ có 1 hoặc 2 bộ phận. Như vậy, khoa học luật hiến pháp đã bổ sung kiến thức về quy phạm cho khoa học lí luận về nhà nước và pháp luật.

Khoa học luật hiến pháp còn có mối liên hệ chặt chẽ với các khoa học pháp lí khác như lịch sử nhà nước và pháp luật Việt Nam, lịch sử nhà nước và pháp luật thế giới, luật hành chính, luật hình sự, luật dân sự... Chẳng hạn, với khoa học luật hành chính, những kết luận của khoa học luật hiến pháp về tính thống nhất của quyền lực nhà nước, về sự cần thiết phải phân công phối hợp giữa Quốc hội,

Chính phủ, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, về tính chất chấp hành và điều hành trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước do Chính phủ đứng đầu đã được khoa học luật hành chính sử dụng trong việc nghiên cứu hoạt động quản lí nhà nước của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước khác.

Những quan điểm, kết luận của khoa học luật hiến pháp về sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân; về vị trí, vai trò của các thành phần kinh tế, các nguyên tắc nhà nước quản lí kinh tế... là cơ sở cho việc nghiên cứu của khoa học luật dân sự, luật kinh tế...

Tóm lại, khoa học luật hiến pháp là một khoa học pháp lí chuyên ngành nghiên cứu những vấn đề cơ bản của Nhà nước xã hội Việt Nam. Khoa học luật hiến pháp đóng vai trò tạo cơ sở lí luận cho các khoa học pháp lí khác. Vì vậy, khoa học luật hiến pháp giữ vị trí chủ đạo trong hệ thống các khoa học pháp lí.

III. MÔN HỌC LUẬT HIẾN PHÁP

Luật hiến pháp là một môn học chính thức trong chương trình đào tạo cử nhân luật của Trường Đại học Luật Hà Nội, Trường Đại học luật thành phố Hồ Chí Minh, Khoa luật Đại học quốc gia Hà Nội, Khoa luật Đại học Huế và một số cơ sở đào tạo luật khác. Môn học luật hiến pháp có nội dung hẹp hơn so với khoa học luật hiến pháp. Môn học luật hiến pháp trang bị cho sinh viên những hiểu biết cơ bản về tổ chức Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân như: chế độ chính trị, chính sách kinh tế, văn hoá-xã hội, quốc phòng và an ninh của Nhà nước, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Qua đó sinh viên thấy rõ bản chất nhà nước của dân, do dân và vì dân của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội Việt Nam, chính sách

định hướng phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa của Nhà nước Việt Nam, chính sách phát triển nền văn hoá đậm đà bản sắc dân tộc của Nhà nước Việt Nam. Điều đó giúp nâng cao nhận thức chính trị của sinh viên, góp phần làm cho học viên xác định vững vàng lập trường tư tưởng cho công việc của mình trong tương lai.

Môn học luật hiến pháp cung cấp cho sinh viên hiểu biết về một ngành luật cơ bản có mối quan hệ chặt chẽ với các ngành luật khác. Qua đó tạo sự thuận lợi cho sinh viên nghiên cứu những ngành luật tiếp theo trong chương trình đào tạo cử nhân luật.

Môn học luật hiến pháp còn trang bị cho sinh viên những hiểu biết cơ bản về vị trí của người công dân trong Nhà nước và xã hội, về tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan nhà nước. Qua đó giúp sinh viên sớm định hướng nghề nghiệp của mình./.

CHƯƠNG II

HIẾN PHÁP - ĐẠO LUẬT CƠ BẢN CỦA NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM VÀ CÁC ĐẶC TRƯNG CƠ BẢN CỦA HIẾN PHÁP

1. Khái niệm

Thuật ngữ "hiến pháp" (Constitution) có nguồn gốc từ tiếng Latin là "Constitutio", trong nhà nước La Mã cổ đại có nghĩa là những luật quan trọng do Hoàng đế ban hành. Ngày nay, thuật ngữ "hiến pháp" được dùng phổ biến ở các nước trên thế giới với nghĩa là đạo luật cơ bản (basic law) của nhà nước, có hiệu lực pháp lí cao nhất, được xây dựng, ban hành, bổ sung, sửa đổi với một thủ tục đặc biệt. Vậy hiến pháp đầu tiên xuất hiện vào thời gian nào? Theo giáo sư người Pháp Philippe Ardant, để trả lời câu hỏi này cần phải chia hiến pháp làm hai loại là hiến pháp thành văn và hiến pháp bất thành văn. Nếu coi hiến pháp là những quy định mang tính nguyên tắc về tổ chức quyền lực nhà nước thì rõ ràng hiến pháp đã có từ thời xa xưa và có thể coi đó là hiến pháp tập quán (Constitution coutumière).[1] Các nguyên tắc truyền ngôi vua như *"trọng nam, trọng trưởng, lãnh thổ bất khả phân"* là các nguyên tắc quan trọng trong thiết lập ngai vàng đã có từ thời xa xưa khi chế độ quân chủ chuyên chế được hình thành. Hiến pháp thành văn xuất hiện sớm nhất là ở Hy Lạp cổ đại khoảng từ thế kỉ thứ VII - VI trước Công nguyên và sau đó là ở nhà nước La Mã

(1).Xem: Philippe Ardant-Manuel Institutions Politiques & Droit Constitutionnel, *Librairie General de Droit et de Juriprudence*, Paris, 1994, p. 55.

cổ đại.[1] Ở Anh, từ thế kỉ thứ XI đã xuất hiện các hiến chương (Charte) - cũng là những văn bản có tính chất của Hiến pháp, mặc dù các hiến chương này không quy định đầy đủ các vấn đề về tổ chức quyền lực nhà nước nhưng trong các hiến chương này đã phân định rõ thẩm quyền và mối quan hệ giữa quyền lực của Vua (Pouvoir royal), tầng lớp quý tộc (Barons) và tôn giáo (Eglise). Sau thời kì này, nhân loại trải qua thời kì "những đêm dài trung cổ" với những bước thụt lùi cho đến cuối thế kỉ XVIII. Cuối thế kỉ XVIII các bản hiến pháp theo đúng nghĩa hiện đại (là đạo luật cơ bản của nhà nước, có hiệu lực pháp lí cao nhất) đầu tiên đã ra đời. Trước hết phải kể đến Hiến pháp nước Mỹ năm 1787 ra đời sau khi nước Mỹ giành độc lập, tiếp đó là các bản Hiến pháp của Ba Lan ngày 3 tháng 5 năm 1791, Hiến pháp của Pháp ngày 3 tháng 9 năm 1791, Hiến pháp Thuỵ Sĩ năm 1809, Hiến pháp Venezuela năm 1811, Hiến pháp Tây Ban Nha năm 1812. Sau đó ít lâu, các cuộc cách mạng dân chủ tư sản từ năm 1830 đến 1848 của thế kỉ XIX, hai cuộc Chiến tranh thế giới thứ nhất và thứ hai nửa đầu thế kỉ XX và sự tan rã của chế độ thuộc địa từ sau năm 1958 đã tạo ra những tiền đề thúc đẩy việc hình thành cơ sở pháp lí bảo vệ quyền con người và công dân, bảo đảm chủ quyền nhà nước thuộc về nhân dân, hạn chế và kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong những nhu cầu đó của nhà nước và xã hội, chủ nghĩa lập hiến đã phát triển và tuyệt đại đa số các nước trên thế giới đều lần lượt xây dựng và hoàn thiện hiến pháp cho quốc gia mình.

Hiến pháp là đạo luật gốc của nhà nước nên hiến pháp không những có ý nghĩa pháp lí mà còn có ý nghĩa chính trị, văn hoá, xã hội. Do hiến pháp có ý nghĩa trên nhiều bình diện khác nhau nên tồn tại nhiều định nghĩa khác nhau về hiến pháp. Hai nhà nghiên cứu người Anh là B.Jones và D. Kavanagh đã định nghĩa: "*Hiến pháp là một văn bản thể hiện tinh thần và đường lối chính trị*".[2]

---

(1).Xem: Philippe Ardant-Manuel Institutions Politiques & Droit Constitutionnel, sđd.
(2).Xem: B. Jones, D. Kavanagh, *British Politics Today*, Manchester, p. 8.

Định nghĩa này nhấn mạnh đến ý nghĩa chính trị của hiến pháp vì hiến pháp luôn luôn là công cụ thể chế hoá đường lối chính trị của các nhà lập hiến, đặc biệt là của đảng cầm quyền. Các học giả người Anh khác là M. Beloff và G. Peele lại nhấn mạnh đến tính chất tổ chức quyền lực nhà nước của hiến pháp khi định nghĩa: *"Hiến pháp là tổng thể các quy định điều chỉnh và phân định sự phân chia quyền lực nhà nước trong hệ thống chính trị.*[1] Còn M. Hauriou, nhà nghiên cứu luật học người Pháp thì nhìn nhận hiến pháp một cách toàn diện và đầy đủ hơn cả về hình thức và nội dung khi ông quan niệm: *"Về hình thức bên ngoài Hiến pháp là văn bản quy phạm pháp luật cao nhất, việc thay đổi Hiến pháp phải đòi hỏi thủ tục đặc biệt; về nội dung Hiến pháp là tổng thể những quy định về quy chế xã hội, chính trị của nhà nước, không phụ thuộc vào hình thức văn bản thể hiện và thủ tục sửa đổi văn bản đó".*[2] Nhà chính trị học và hiến pháp học người Pháp khác là Georges Burdeau đã xem xét hiến pháp trên bình diện là văn bản hạn chế quyền lực và sự tuỳ tiện của nhà nước trong việc lựa chọn người cầm quyền và tổ chức thực hiện các thể chế nhà nước. Ông đã đưa ra định nghĩa: *"Hiến pháp là văn bản long trọng bắt buộc quyền lực nhà nước tuân thủ các quy phạm hạn chế quyền tự do của nó trong việc lựa chọn những người cầm quyền, tổ chức và thực hiện các thể chế cũng như các mối quan hệ của nó với công dân"* và ông còn định nghĩa hiến pháp một cách ngắn gọn là: *"Hiến pháp đồng nghĩa với tổ chức quyền lực".*[3]

Ở Việt Nam, trước khi có hiến pháp, nước ta là nước thuộc địa nửa phong kiến vì vậy, tư tưởng, quan điểm về hiến pháp gắn liền với độc lập, tự do của dân tộc và quyền làm chủ đất nước của nhân

---

(1).Xem: M. Beloff, G. Peele, *The Government of the United Kingdom: Political Authority in a changing society,* London, 1980, p. 10.

(2).Xem: M. Hauriou, *Precis elémentaire de Droit Constitutionnel,* Paris, 1938, p. 73.

(3). "Constitution est alors synonyme d' organization des pouvoirs" - Philippe Ardant - Manuel Institutions politiques & Droit Constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 1994, p. 53.

dân. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng viết: "*Trước chúng ta đã bị chế độ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có Hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng các quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một bản Hiến pháp dân chủ*".[1] Như vậy, có thể thấy quan điểm về hiến pháp của Chủ tịch Hồ Chí Minh là văn bản mà ở đó ghi nhận nền độc lập, tự do của dân tộc và các quyền tự do dân chủ của nhân dân.

Tổng hợp các định nghĩa, quan điểm trên đây về hiến pháp chúng ta có thể đưa ra định nghĩa: *Hiến pháp là hệ thống các quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất quy định những vấn đề cơ bản nhất về chủ quyền quốc gia, chế độ chính trị, chính sách kinh tế, văn hoá, xã hội, tổ chức quyền lực nhà nước, địa vị pháp lí của con người và công dân.*

2. Các đặc trưng cơ bản của hiến pháp

Hiến pháp có bốn đặc trưng cơ bản sau:

Thứ nhất, hiến pháp là luật cơ bản (basic law), là "luật mẹ", luật gốc vì vậy nó là nền tảng, là cơ sở để xây dựng và phát triển toàn bộ hệ thống pháp luật quốc gia.

Thứ hai, hiến pháp là luật tổ chức (organic law), là luật quy định các nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước, là luật xác định cách thức tổ chức và xác lập các mối quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; quy định cấu trúc các đơn vị hành chính lãnh thổ và cách thức tổ chức chính quyền địa phương.

Thứ ba, hiến pháp là luật bảo vệ (protective law) các quyền con người và công dân. Các quyền con người và công dân bao giờ cũng là một phần quan trọng của hiến pháp. Do hiến pháp là luật cơ bản của nhà nước nên các quy định về quyền con người và công dân trong hiến pháp là cơ sở pháp lí chủ yếu để nhà nước và xã hội tôn trọng và bảo đảm thực hiện các quyền con người và công dân.

---

(1).Xem: Hồ Chí Minh, *Toàn tập,* tập 4, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1984, tr. 6.

Thứ tư, hiến pháp là luật có hiệu lực pháp lí tối cao (highest law), tất cả các văn bản pháp luật khác không được trái với hiến pháp. Bất kì văn bản pháp luật nào trái với hiến pháp đều phải được huỷ bỏ.

II. CÁC GIAI ĐOẠN PHÁT TRIỂN CỦA HIẾN PHÁP

Theo giáo sư Jon Elster,[1] - nhà nghiên cứu chính trị học, xã hội học, hiến pháp học nổi tiếng người Na Uy, người đã có nhiều công trình nghiên cứu được công bố ở Mỹ và Pháp, quá trình phát triển của hiến pháp có thể phân chia thành 7 giai đoạn:

Giai đoạn thứ nhất bắt đầu từ cuối thế kỉ thứ XVIII với các bản hiến pháp: Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787, Hiến pháp Ba Lan năm 1791, Hiến pháp Pháp năm 1791, Hiến pháp Thuỵ Điển năm 1809 (gồm 4 luật chủ yếu là Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức Nghị viện, Luật kế vị ngôi Vua và Luật về tự do báo chí). Hiến pháp Venezuela năm 1811, Hiến pháp Tây Ban Nha năm 1812, Hiến pháp Na Uy năm 1814, Hiến pháp Hà Lan năm 1815, Hiến pháp Colombia năm 1821...

Giai đoạn thứ hai diễn ra sau các cuộc cách mạng dân chủ tư sản từ năm 1830 đến 1848, bao gồm các bản hiến pháp: Hiến pháp Bỉ năm 1831, Hiến pháp Thái Lan năm 1832, Hiến pháp Tây Ban Nha năm 1833, Hiến pháp Hy Lạp các năm 1844 và 1864, Hiến pháp Đức năm 1848, Hiến pháp Thuỵ Sĩ năm 1848, Hiến pháp Luxembourg năm 1848, Hiến pháp Phổ năm 1850, Hiến pháp Argentina năm 1853, Hiến pháp Bulgaria năm 1864, Hiến pháp Nhật Bản năm 1889, Hiến pháp Nga năm 1906, Hiến pháp Trung Quốc năm 1912.

Giai đoạn thứ ba diễn ra sau Chiến tranh thế giới lần thứ nhất (1914 - 1918) gồm các bản hiến pháp: Hiến pháp Mexico năm 1917, Hiến pháp Nga năm 1918, Hiến pháp Đức năm 1919 (Hiến

---

(1).Xem: Jon Elster – Forces and Mecanisms in the Constitution - Making Process, *Duke law Journal*, 45, 1995, p. 368 - 369.

pháp Weimar), Hiến pháp Phần Lan năm 1919, Hiến pháp Extonia năm 1920...

Giai đoạn thứ tư diễn ra sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai (1941 - 1945) gồm các bản hiến pháp: Hiến pháp Nhật Bản năm 1946, Hiến pháp Indonesia năm 1945, Hiến pháp Việt Nam năm 1946, Hiến pháp Italia năm 1947, Hiến pháp Bulgaria năm 1947, Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức năm 1949. Hiến pháp Ấn Độ năm 1949...

Giai đoạn thứ năm diễn ra sau sự tan rã của chế độ thuộc địa của Anh và Pháp từ năm 1958 đến những năm 60 của thế kỉ XX, với các bản hiến pháp: Hiến pháp Singapore năm 1959 (sửa đổi các năm 1963, 1965, 1979, 1984, 1990, 1991,1996), Hiến pháp An-giê-ri năm 1963, Hiến pháp Bờ Biển Ngà năm 1960, Hiến pháp Nigeria năm 1963 (sửa đổi các năm 1979, 1984, 1987, 1996), Hiến pháp Cộng hoà Chad năm 1962...

Giai đoạn thứ sáu diễn ra sau sự sụp đổ của chế độ độc tài ở Nam Âu vào giữa thập niên 70 của thế kỉ XX. Từ năm 1974 đến 1978, Bồ Đào Nha, Hy Lạp, Tây Ban Nha ban hành hiến pháp mới. Hiến pháp Bồ Đào Nha được ban hành ngày 2/4/1976, có hiệu lực từ ngày 25/4/1976 và được sửa đổi vào các năm 1982, 1989, 1992, 1997. Hiến pháp Hy Lạp có hiệu lực từ ngày 11/6/1975, được sửa đổi tháng 3/1986. Hiến pháp Tây Ban Nha hiện hành được thông qua bởi trưng cầu dân ý ngày 6/12/1978 và được công bố ngày 29/12/1978.

Giai đoạn thứ bảy, các nước Trung và Đông Âu ban hành hiến pháp mới sau khi chế độ xã hội chủ nghĩa bị sụp đổ ở những nước này kể từ năm 1989 - 1991. Các nước xã hội chủ nghĩa còn lại cũng ban hành các bản hiến pháp mới để cải cách các chế độ kinh tế-xã hội và bộ máy nhà nước. Đó là Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993, Hiến pháp Azerbaijan năm 1995, Hiến pháp Georgia năm 1995 (sửa đổi năm 2004), Hiến pháp Belorus năm 1994, Hiến pháp Ba Lan năm 1989 (sửa đổi các năm 1990, 1992), Hiến pháp Bulgaria

năm 1991, Hiến pháp Uzbekistan năm 1992, Hiến pháp Kazakstan năm 1993 (sửa đổi năm 1998), Hiến pháp Ukraine năm 1996, Hiến pháp Rumania năm 1991, Hiến pháp Bungaria năm 1991, Hiến pháp Việt Nam năm 1992...

So sánh bảy giai đoạn phát triển trên đây của hiến pháp, chúng ta thấy giai đoạn thứ nhất, thứ hai và thứ ba là các giai đoạn mà đối tượng điều chỉnh của hiến pháp còn hạn chế, chủ yếu tập trung điều chỉnh bộ máy nhà nước và các quyền dân sự, chính trị của công dân. Các giai đoạn thứ bốn, thứ năm và thứ sáu là các giai đoạn mở rộng phạm vi điều chỉnh của hiến pháp không chỉ về bộ máy nhà nước mà còn về các chế độ kinh tế, văn hoá, xã hội; không những về các quyền dân sự, chính trị của công dân mà còn mở rộng sang các quyền kinh tế, văn hoá, xã hội của con người và công dân; mở rộng và hoàn thiện các thiết chế dân chủ, đặc biệt là tăng cường các yếu tố bảo vệ các quyền con người và công dân trong hiến pháp; tăng cường các thiết chế bảo hiến và xây dựng nhà nước pháp quyền. Giai đoạn thứ bảy và cũng là giai đoạn hiện nay là giai đoạn chủ nghĩa hiến pháp phát triển hoàn thiện nhất vì trong giai đoạn này, chủ nghĩa hiến pháp và bảo vệ hiến pháp mang tính toàn cầu hoá, đồng nghĩa với việc hoàn thiện các thiết chế của nhà nước pháp quyền (Rule of law), nâng cao hơn nữa các biện pháp thực hiện, bảo vệ chế độ dân chủ và kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ các quyền con người và quyền công dân. Đây là giai đoạn mà hiến pháp trở thành một trong những công cụ có hiệu quả nhất của tất cả các quốc gia trên thế giới trong việc đấu tranh vì sự tự do, dân chủ, bình đẳng, hạnh phúc, vì hoà bình và tiến bộ xã hội, vì sự nghiệp bảo vệ các quyền con người và công dân trong phạm vi toàn thế giới.

III. CÁC CHỨC NĂNG CỦA HIẾN PHÁP

Hiến pháp có các chức năng sau đây:

Thứ nhất, hiến pháp xác lập các nguyên tắc cơ bản của chế độ chính trị, chính sách kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học, kĩ thuật,

công nghệ, quốc phòng, an ninh quốc gia, đường lối đối nội, đối ngoại. Các nguyên tắc cơ bản của chế độ chính trị thường được thiết lập trong các bản hiến pháp là chủ quyền tối cao của nhà nước thuộc về nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân; mọi công dân bình đẳng trước pháp luật, nhà nước tôn trọng và bảo vệ các quyền con người, quyền công dân, nguyên tắc xây dựng nhà nước pháp quyền...

Thứ hai, hiến pháp xác định cách thức tổ chức quyền lực nhà nước. Các hiến pháp quy định cách thức thành lập và cách thức xác lập mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước lập pháp, hành pháp và tư pháp. Qua quy định của hiến pháp, chúng ta có thể xác định hình thức chính thể là cộng hoà tổng thống, cộng hoà nghị viện, cộng hoà lưỡng tính hay quân chủ lập hiến. Qua quy định của hiến pháp chúng ta cũng có thể xác định nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước là phân chia quyền lực và kiềm chế đối trọng giữa ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp hay là nguyên tắc tập quyền.

Thứ ba, hiến pháp là văn bản xác lập và bảo vệ các quyền con người và quyền công dân. Do hiến pháp là luật cơ bản của nhà nước, có hiệu lực pháp lí cao nhất nên các quy định của hiến pháp về việc thừa nhận và bảo đảm thực hiện các quyền con người và công dân đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ các quyền con người và công dân.

Thứ tư, hiến pháp là "bản khế ước xã hội", theo đó nhân dân chính thức trao quyền cho các cơ quan nhà nước: Trao quyền lập pháp cho nghị viện (hoặc quốc hội), trao quyền hành pháp cho chính phủ (hoặc tổng thống), trao quyền tư pháp cho toà án. Hiến pháp là nguồn hình thành nên các cơ quan quyền lực nhà nước, là điểm tựa của quyền lực hợp pháp.

Thứ năm, hiến pháp là đạo luật gốc, là luật cơ sở vì vậy nó là "luật mẹ", từ các quy định của nó hàng loạt các luật và các văn bản pháp luật khác ra đời vì vậy có thể coi hiến pháp là tinh tuý của pháp luật là "tinh thần pháp luật" của một quốc gia.

Thứ sáu, hiến pháp là văn bản giới hạn quyền lực của các cơ quan nước, vì vậy hiến pháp là công cụ chủ yếu để nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước, là công cụ chủ yếu để thiết lập trật tự pháp luật, trật tự xã hội.

IV. CẤU TRÚC HIẾN PHÁP

Một bản hiến pháp thông thường có cấu trúc gồm 3 phần: Lời nói đầu; nội dung cơ bản và điều khoản chuyển tiếp.

Lời nói đầu của hiến pháp thường nêu mục đích ban hành hiến pháp, hoàn cảnh, lịch sử ra đời của hiến pháp hoặc tóm tắt lịch sử quá trình phát triển của đất nước. Cũng có những bản hiến pháp nêu lên các nguyên tắc cơ bản của hiến pháp như Hiến pháp năm 1946 của Việt Nam. Lời nói đầu của hiến pháp thường được vận dụng để giải thích, để hiểu và áp dụng các quy định của hiến pháp. Tuy nhiên, cũng có những trường hợp đặc biệt như Hiến pháp năm 1958 của Cộng hoà Pháp tuyên bố Bản tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền năm 1789 của Pháp là một phần của Hiến pháp (và trong lần sửa đổi gần đây bổ sung Hiến chương môi trường năm 2004 cũng là một phần của Hiến pháp).

Phần nội dung cơ bản của hiến pháp bao gồm các quy định về chế độ chính trị, chế độ nhà nước và xã hội, các quy định về các nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước, tổ chức thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, chính quyền địa phương, quyền và nghĩa vụ cơ bản của con người và công dân, về hiệu lực của hiến pháp và thủ tục sửa đổi hiến pháp.

Phần điều khoản chuyển tiếp và điều khoản cuối cùng quy định trình tự hiến pháp có hiệu lực, xác định thời hạn có hiệu lực của một số điều khoản của hiến pháp, xác định thời hạn và trình tự thay đổi những thiết chế hiến pháp cũ bằng thiết chế hiến pháp mới.

Ngoài ba phần cơ bản trên, một số hiến pháp còn có thêm một số điều khoản bổ sung như Hiến pháp Ấn Độ năm 1950, Hiến pháp Indonesia năm 1945...

V. PHÂN LOẠI HIẾN PHÁP

Việc phân loại hiến pháp có thể dựa trên các tiêu chí khác nhau.

- Theo thời gian ban hành có thể phân loại thành hiến pháp cổ điển và hiến pháp hiện đại: Hiến pháp cổ điển là các bản hiến pháp ban hành vào thế kỉ XVIII và XIX, hiến pháp hiện đại là các bản hiến pháp ban hành sau thời kì này. Hiến pháp cổ điển thường có đối tượng điều chỉnh hẹp hơn hiến pháp hiện đại. Thông thường, hiến pháp cổ điển chỉ quy định về tổ chức bộ máy nhà nước và các quyền dân sự, chính trị của con người và công dân. Hiến pháp hiện đại mở rộng hơn phạm vi điều chỉnh, không những về bộ máy nhà nước mà còn về cả chính sách kinh tế, văn hoá, xã hội và các quyền kinh tế văn hoá, xã hội của con người và công dân.

- Theo hình thức thể hiện hiến pháp có thể chia thành hiến pháp thành văn và hiến pháp bất thành văn:

+ Hiến pháp thành văn là một văn bản nhất định quy định về tổ chức quyền lực nhà nước, quyền con người, quyền công dân, được quy định là luật cơ bản của nhà nước, có hiệu lực pháp lí cao nhất. Hầu hết các nước trên thế giới đều có hiến pháp thành văn như Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787, Hiến pháp Pháp năm 1958, Hiến pháp Nga năm 1993, Hiến pháp Việt Nam năm 2013...

+ Hiến pháp bất thành văn là tập hợp một số luật, tập quán quan trọng được coi là luật cơ bản của nhà nước. *Ví dụ,* Hiến pháp của Anh bao gồm Luật tổ chức Nghị viện, Luật tổ chức Chính phủ, Luật thừa kế ngai vàng và một số tập quán quan trọng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Chỉ có ít nước không có hiến pháp thành văn như: Anh, New Zealand, Israel, Thuỵ Điển.

- Theo thủ tục sửa đổi hiến pháp có thể phân thành hiến pháp cứng và hiến pháp mềm:

Căn cứ vào mức độ khó hay dễ trong việc sửa đổi hiến pháp, nhà luật học người Anh Viscount James Bryce (1838 - 1922) chia hiến pháp thành hai loại là hiến pháp cứng (Rigid Constitution) và

hiến pháp mềm (flexible Constitution).[1] Hiến pháp cứng là hiến pháp mà việc sửa đổi phải tuân theo một quy trình đặc biệt. Nếu thông qua luật thông thường chỉ cần đa số (trên 50%) số nghị sĩ nhất trí tán thành thì sửa đổi hiến pháp ít nhất phải được 2/3 số nghị sĩ tán thành. Ở một số nước còn phải thông qua thủ tục trưng cầu dân ý hoặc phải được ¾ cơ quan lập pháp của các bang phê chuẩn như ở Hoa Kỳ. Hiến pháp mềm là hiến pháp có thủ tục sửa đổi đơn giản như một đạo luật thông thường. *Ví dụ,* ở Anh, Nghị viện có thể sửa đổi hiến pháp như một luật thông thường.

Ngoài ba cách phân loại cơ bản trên đây, theo thời gian tồn tại của hiến pháp có thể chia hiến pháp thành hiến pháp tạm thời và hiến pháp lâu dài; theo chế độ chính trị có thể phân chia thành hiến pháp tư sản, hiến pháp xã hội chủ nghĩa; theo hình thức cấu trúc nhà nước có thể phân chia thành hiến pháp nhà nước liên bang, hiến pháp nhà nước đơn nhất...

VI. QUY TRÌNH LÀM HIẾN PHÁP, SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP

Theo quy định tại Điều 120 Hiến pháp Việt Nam năm 2013 quy trình làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp Việt Nam như sau:

"1. Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp. Quốc hội quyết định việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết, tán thành.

2. Quốc hội thành lập Uỷ ban dự thảo Hiến pháp. Thành phần, số lượng thành viên, nhiệm vụ và quyền hạn của Uỷ ban dự thảo Hiến pháp do Quốc hội quyết định theo đề nghị của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

3. Uỷ ban dự thảo Hiến pháp soạn thảo, tổ chức lấy ý kiến nhân dân và trình Quốc hội dự thảo Hiến pháp.

---

(1).Xem: Viscount James Bryce: Flexible and Rigid Constitution, *Studies in History and Juriprudence,* New York: Oxford University Press, 1901, p. 124 – 231.

4. Hiến pháp được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quyết định.

5. Thời hạn công bố, thời điểm có hiệu lực của Hiến pháp do Quốc hội quyết định".

Ở một số nước, quy trình làm hiến pháp, sửa đổi hiến pháp được kết thúc bằng trưng cầu dân ý. Theo quy định tại Điều 89 Hiến pháp năm 1958 của Cộng hoà Pháp, Tổng thống theo đề nghị của Thủ tướng và các thành viên của Nghị viện có quyền đưa ra sáng kiến sửa đổi Hiến pháp. Dự thảo sửa đổi Hiến pháp phải được cả hai viện thống nhất thông qua. Nội dung sửa đổi Hiến pháp chỉ chính thức có hiệu lực sau khi được nhân dân thông qua trong một cuộc trưng cầu dân ý. Tuy nhiên, nếu trong cuộc bỏ phiếu chung của hai viện do Tổng thống đề nghị, nếu số phiếu đạt được từ 3/5 trở lên thì không cần phải tổ chức trưng cầu dân ý.

Ở Hoa Kỳ, theo quy định của Hiến pháp năm 1787, việc sửa đổi Hiến pháp chỉ có hiệu lực khi được ít nhất 2/3 số nghị sĩ của hai viện thông qua và được ¾ các cơ quan lập pháp của các bang phê chuẩn. Ở Đức, theo quy định của Hiến pháp năm 1949, việc sửa đổi Hiến pháp phải được ít nhất 2/3 nghị sĩ của hai viện thông qua đồng thời phải được ít nhất 2/3 cơ quan lập pháp của các bang phê chuẩn (Điều 144). Theo quy định của Hiến pháp Italia năm 1947, các luật sửa đổi Hiến pháp và các luật mang tính Hiến pháp khác được thông qua bởi mỗi viện sau hai lần thảo luận liên tiếp, cách nhau tối thiểu là 3 tháng và cần được chấp thuận của đa số tuyệt đối thành viên của mỗi viện trong lần bỏ phiếu thứ hai (Điều 138). Các luật này sẽ được đưa ra trưng cầu dân ý nếu trong vòng 3 tháng sau khi Nghị viện công bố, có ý kiến tiến hành trưng cầu dân ý từ ít nhất 1/5 số thành viên Nghị viện hoặc 500.000 cử tri hoặc 5 Hội đồng khu vực. Luật được trưng cầu dân ý sẽ không được ban hành nếu không được đa số phiếu hợp lệ tán thành. Sẽ không có cuộc trưng cầu dân ý nếu ở cả Thượng viện và Hạ viện

việc biểu quyết thông qua với tỉ lệ phiếu thuận ở lần bỏ phiếu thứ hai đạt từ 2/3 trở lên số phiếu thuận.

Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 quy định quyền kiến nghị, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp Liên bang Nga thuộc về Tổng thống Liên bang, Hội đồng Liên bang Nga (Thượng nghị viện), Đuma Quốc gia (Hạ nghị viện), Chính phủ Liên bang Nga, các cơ quan lập pháp của các chủ thể Liên bang Nga, cũng như ít nhất 1/5 tổng số thành viên Hội đồng Liên bang hoặc 1/5 tổng số đại biểu Đuma quốc gia (Điều 134). Theo quy định tại Điều 135 Hiến pháp Liên bang Nga, các quy định tại các Chương 1 (Nền tảng của chế độ Hiến pháp - các nguyên tắc chung), Chương 2 (Các quyền và tự do của con người và công dân), Chương 9 (Các tu chính án và việc sửa đổi Hiến pháp) không thể sửa đổi bởi Nghị viện Liên bang. Nếu kiến nghị về việc sửa đổi các quy định tại các chương 1, 2, 9 của Hiến pháp Liên bang Nga được 3/5 tổng số thành viên của Thượng viện và Hạ viện ủng hộ, Hội nghị lập hiến được triệu tập theo quy định của Hiến pháp Liên bang. Hội nghị lập hiến hoặc quyết định không sửa đổi Hiến pháp hoặc soạn thảo Hiến pháp mới của Liên bang Nga. Hội nghị lập hiến thông qua dự thảo bởi ít nhất 2/3 tổng số phiếu của đại biểu hoặc quyết định trưng cầu phúc quyết toàn dân. Hiến pháp Liên bang Nga được thông qua khi có hơn một nửa tổng số cử tri tham gia bỏ phiếu tán thành, với điều kiện phải có hơn một nửa tổng số cử tri tham gia phúc quyết. Theo quy định tại Điều 136 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993, các tu chính án đối với các Chương 3 (Chế độ Liên bang - phân định thẩm quyền của liên bang và các bang), Chương 4 (Tổng thống Liên bang Nga), Chương 5 (Nghị viện Liên bang Nga), Chương 6 (Chính phủ Liên bang Nga), Chương 7 (Quyền lực tư pháp), Chương 8 (Tự quản địa phương) Hiến pháp được thông qua theo trình tự phải được ít nhất 2/3 tổng số đại biểu của Thượng viện và Hạ viện tán thành và có hiệu lực sau khi nhận được sự tán thành của các cơ quan lập pháp của ít nhất 2/3 tổng số các chủ thể Liên bang.

VII. CÁC MÔ HÌNH CƠ QUAN BẢO HIẾN

Do Hiến pháp có vai trò quan trọng trong đời sống của nhà nước và xã hội nên các nhà nước hiện đại ngày nay đều coi việc bảo vệ hiến pháp như một nhiệm vụ thiết yếu trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền. Các nhà nước khác nhau trên thế giới xây dựng thiết chế bảo hiến theo các mô hình khác nhau. Trên thế giới hiện nay có 4 mô hình bảo hiến:

1. Mô hình toà án hiến pháp (Constitutional Court)

Mô hình toà án hiến pháp là mô hình bảo hiến phổ biến của các nước châu Âu, xuất hiện đầu tiên ở Áo vào năm 1920. Sau Áo, các nước châu Âu đã thành lập Toà án hiến pháp là Italia năm 1947, Đức năm 1949, Nam Tư năm 1963, Bồ Đào Nha năm 1976, Tây Ban Nha năm 1978, Hy Lạp năm 1979, Ba Lan năm 1982, Hungary năm 1983, Nga năm 1993, Belarus năm 1994, Ukraine năm 1996, Czech năm 1997. Hiện nay mô hình này cũng đã được áp dụng ở các nước châu Á, trong đó có cả các nước Đông Nam Á như Thổ Nhĩ Kì năm 1961, Cô-oét năm 1962, Hàn Quốc năm 1988, Mông cổ (Mongolia) năm 1992, Uzbekistan năm 1992, Grudia năm 1995, Ác-mê-nia năm 1995, Azerbaijan năm 1995, Thái Lan năm 1997, Indonesia năm 2002...

Về cơ cấu, toà án hiến pháp thông thường có từ 9 đến 15 thẩm phán, trong đó 1/3 do tổng thống bổ nhiệm, 1/3 do hạ viện bầu (hoặc do chủ tịch hạ viện bổ nhiệm), 1/3 do thượng viện bầu (hoặc chủ tịch thượng viện bổ nhiệm).

Về thẩm quyền, toà án hiến pháp có thẩm quyền xem xét và phán quyết về các vấn đề sau:

- Các tranh chấp liên quan đến tính hợp hiến của luật và các pháp lệnh đã có hiệu lực pháp lí;

- Các mâu thuẫn phát sinh từ việc phân bố quyền hạn giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp;

- Xem xét tính hợp hiến của các cuộc bầu cử tổng thống, bầu cử nghị viện và trưng cầu ý dân;

- Giám sát hiến pháp về quyền con người và quyền công dân.

Ngoài các thẩm quyền trên, một số Toà án hiến pháp như ở Italia còn xem xét và phán quyết về những cáo buộc nhằm vào Tổng thống và các bộ trưởng theo các quy định của Hiến pháp.

2. Mô hình hội đồng hiến pháp (Constitutional Council)

Đây là mô hình cơ quan bảo hiến của Pháp và hơn mười nước châu Phi, châu Á chịu ảnh hưởng của văn hoá pháp lí của Pháp. Theo quy định tại Điều 56 Hiến pháp Cộng hoà Pháp năm 1958, Hội đồng hiến pháp bao gồm 9 thành viên, có nhiệm kì 9 năm và không được tái nhiệm. Trong 9 thành viên của Hội đồng hiến pháp, 3 thành viên do Tổng thống bổ nhiệm, 3 thành viên do Chủ tịch Thượng viện bổ nhiệm, 3 thành viên do Chủ tịch Hạ viện bổ nhiệm. Cứ 3 năm một lần, Hội đồng hiến pháp thay thế 1/3 thành viên. Bên cạnh 9 thành viên nêu trên, các cựu Tổng thống nếu không vì lí do sức khoẻ hoặc từ chối tham gia đều là thành viên đương nhiên và suốt đời của Hội đồng hiến pháp. Chủ tịch Hội đồng hiến pháp do Tổng thống bổ nhiệm. Trong trường hợp số phiếu của các thành viên ngang nhau, phiếu của Chủ tịch sẽ có giá trị quyết định. Theo quy định tại Điều 57 Hiến pháp, người đã là thành viên của Hội đồng hiến pháp thì không được đồng thời kiêm nhiệm bộ trưởng hoặc các thành viên của Nghị viện. Các trường hợp bất khả kiêm nhiệm khác được quy định trong đạo luật về tổ chức Hội đồng hiến pháp.

Theo quy định tại các điều 58, 59, 60, 61, 61-1, 62 Hiến pháp năm 1958, Hội đồng hiến pháp của Pháp có các thẩm quyền sau đây:

- Đảm bảo cho các cuộc bầu cử Tổng thống Pháp được tiến hành một cách hợp lệ; Hội đồng hiến pháp xem xét, giải quyết các khiếu nại và công bố kết quả bầu cử;

- Trong trường hợp có khiếu nại, Hội đồng hiến pháp có quyền xem xét về tính hợp lệ của các cuộc bầu cử Thượng viện và Hạ viện;

- Hội đồng hiến pháp đảm bảo cho các hoạt động trưng cầu ý kiến nhân dân được tiến hành hợp lệ và tuyên bố kết quả trưng cầu ý kiến nhân dân;

- Các đạo luật về tổ chức (như Luật tổ chức Nghị viện, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức toà án...) trước khi được ban hành và các quy chế của Thượng viện, Hạ viện trước khi được áp dụng phải trình lên Hội đồng hiến pháp để xem xét tính hợp hiến của các văn bản đó. Đối với các luật khác trước khi được ban hành cũng có thể được trình lên Hội đồng hiến pháp để xem xét tính hợp hiến của các luật đó khi có yêu cầu của Tổng thống, Thủ tướng, Chủ tịch Hạ viện, Chủ tịch Thượng viện hoặc 60 hạ nghị sĩ hoặc 60 thượng nghị sĩ. Trong các trường hợp giám sát trước như đã nêu trên, Hội đồng hiến pháp phải xem xét và cho ý kiến trong thời hạn một tháng. Tuy nhiên, trong trường hợp khẩn cấp, theo yêu cầu của Chính phủ, thời hạn này có thể rút ngắn lại còn 8 ngày. Cũng trong những trường hợp nói trên, việc chuyển văn bản sang cho Hội đồng hiến pháp xem xét tính hợp hiến sẽ tạm đình chỉ thời hạn ban hành văn bản.

- Trong quá trình tố tụng, nếu có các khiếu nại cho rằng các đạo luật (đã có hiệu lực pháp luật) đã vi phạm các quyền và tự do của con người và công dân được Hiến pháp đảm bảo thì vụ việc có thể được Toà án hành chính tối cao hoặc Toà phá án (Cour de Cassation - Toà án tư pháp tối cao) đệ trình lên Hội đồng hiến pháp và Hội đồng hiến pháp phải ra phán quyết trong thời hạn luật định. Các điều kiện áp dụng khoản này sẽ được đạo luật về tổ chức Hội đồng hiến pháp quy định.

- Các quy định pháp luật bị Hội đồng hiến pháp tuyên bố là vi hiến thì không được ban hành (đối với các dự luật) và không được áp dụng (đối với các văn bản đã ban hành và có hiệu lực pháp luật).

- Các quyết định của Hội đồng hiến pháp không bị khiếu nại, kháng cáo, kháng nghị. Các quyết định này có hiệu lực bắt buộc đối với tất cả các cơ quan quyền lực nhà nước và tất cả các cơ quan hành chính, tư pháp.

Theo quy định tại Điều 63 Hiến pháp Cộng hoà Pháp năm 1958, một đạo luật về tổ chức sẽ quy định về tổ chức và hoạt động của Hội đồng hiến pháp, thủ tục và thời hạn giải quyết của Hội đồng hiến pháp.

Theo các quy định trên đây có thể thấy rằng khác với Toà án hiến pháp là một thiết chế tư pháp, Hội đồng hiến pháp vừa mang tính chất tư pháp vừa mang tính chất chính trị. Khác với Toà án hiến pháp chỉ xem xét tính hợp hiến của các văn bản pháp luật đã có hiệu lực pháp luật thì Hội đồng hiến pháp xem xét tính hợp hiến của các văn bản pháp luật trước và sau khi có hiệu lực pháp luật.

3. Mô hình toà án tư pháp (toà án tối cao và toà án các cấp) có chức năng bảo hiến

Nếu mô hình Toà án hiến pháp và Hội đồng hiến pháp là mô hình bảo hiến tập trung thì đây là mô hình bảo hiến phi tập trung. Đây là mô hình của Hoa Kỳ. Mô hình này được hình thành từ năm 1803 trong vụ án nổi tiếng Marbury kiện Madison.[1] Mô hình này được nhiều nước theo hệ thống Common law áp dụng.

Mô hình này có các đặc trưng cơ bản sau đây:

- Tất cả các toà án đều có quyền xem xét tính hợp hiến của các đạo luật. Toà án với tư cách là cơ quan bảo vệ hiến pháp có thẩm quyền không áp dụng một đạo luật khi có cơ sở pháp lí chắc chắn rằng luật đó vi hiến;

- Quyền bảo hiến gắn liền với việc giải quyết các vụ việc cụ thể (Concrete judicial review);

- Quyền bảo hiến chỉ được xem xét khi có sự liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của đương sự đề nghị xem xét tính hợp hiến của đạo luật đó;

- Toà án chỉ tuyên bố một đạo luật là vi hiến khi sự bất hợp hiến của đạo luật đó được chứng minh rõ ràng và không thể phủ nhận được;

---

(1).Xem thêm: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình luật hiến pháp nước ngoài*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2012, tr. 192 - 193.

- Toà án sẽ không xem xét tính hợp hiến của một đạo luật khi đạo luật đó liên quan đến một số vấn đề chính trị như tổ chức công quyền và vấn đề ngoại giao;

- Khi một đạo luật bị tuyên bố là vi hiến thì đạo luật đó không còn giá trị áp dụng.

Theo nguyên tắc án lệ, khi Toà án tối cao tuyên bố một đạo luật là vi hiến thì phán quyết này của Toà án tối cao sẽ có giá trị áp dụng đối với các toà án cấp dưới khi gặp trường hợp tương tự về sau. Do đó trên thực tế, có thể coi đạo luật đó không còn giá trị áp dụng.

4. Mô hình cơ quan lập hiến, các cơ quan nhà nước khác và toàn thể nhân dân có trách nhiệm bảo vệ hiến pháp

Theo quy định tại Điều 119 Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013, mô hình bảo hiến ở nước ta là mô hình bảo hiến phi tập trung nhưng không hề giống mô hình bảo hiến phi tập trung của Hoa Kỳ hay của bất kì quốc gia nào trên thế giới. Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lí cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp. Mọi hành vi vi phạm Hiến pháp đều bị xử lí. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của nhà nước và toàn thể nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định. Có thể khẳng định rằng mô hình bảo hiến ở nước ta theo Hiến pháp năm 2013 là mô hình bảo hiến khá độc đáo, đây là mô hình tất cả các cơ quan nhà nước và toàn thể nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Tư duy về bảo hiến ở nước ta tuy giản dị nhưng cũng thật sâu sắc vì Hiến pháp của nhà nước cũng là của nhân dân, do nhân dân vì nhân dân nên trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp là trách nhiệm của tất cả các cơ quan nhà nước và của tất cả nhân dân.

CHƯƠNG III

SỰ RA ĐỜI VÀ PHÁT TRIỂN CỦA NỀN LẬP HIẾN VIỆT NAM

I. TƯ TƯỞNG LẬP HIẾN TRƯỚC CÁCH MẠNG THÁNG TÁM NĂM 1945

Trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, nước ta là một nước thuộc địa nửa phong kiến với chính thể quân chủ chuyên chế nên không có hiến pháp. Vào những năm đầu thế kỉ XX, do ảnh hưởng của tư tưởng cách mạng dân chủ tư sản Pháp năm 1789, ảnh hưởng của cách mạng Trung Hoa năm 1911 và chính sách duy tân mà Minh Trị thiên hoàng đã áp dụng tại Nhật Bản, trong giới tri thức Việt Nam đã xuất hiện tư tưởng lập hiến. Có hai khuynh hướng chính trị chủ yếu trong thời gian này. Khuynh hướng thứ nhất, xây dựng nhà nước quân chủ lập hiến trong sự thừa nhận quyền bảo hộ của chính phủ Pháp. Khuynh hướng thứ hai, chủ trương giành độc lập, tự do cho dân tộc, sau đó xây dựng hiến pháp của nhà nước độc lập vì không có độc lập, tự do thì không thể có hiến pháp thực sự.

Đầu năm 1919, nhà cách mạng Nguyễn Ái Quốc đã gửi tám điểm yêu sách của nhân dân An Nam cho Hội nghị Versailles của các nước đồng minh trong đó đã thể hiện rõ tư tưởng lập hiến của Người. Năm 1922, Nguyễn Ái Quốc đã dịch và diễn thành lời ca bản "Yêu sách của nhân dân An Nam" để tuyên truyền trong đồng bào Việt kiều sống trên đất Pháp. Trong tám điều yêu sách, đáng lưu ý là điều thứ 7 - đó là yêu cầu lập hiến, lập pháp cho nhân dân

Việt Nam:

"Bảy xin hiến pháp ban hành
Trăm điều phải có Thần linh pháp quyền"

Năm 1926, Nguyễn Ái Quốc lại cho công bố một bản yêu sách nữa mang đầu đề: "Lời hô hoán cùng Vạn quốc hội". Bản yêu sách đòi trả quyền tự quyết cho nhân dân Việt Nam và đòi quyền độc lập hoàn toàn và tức khắc ngay cho dân tộc Việt Nam. Bản yêu sách tuyên bố: *"Nếu được độc lập ngay thì Việt Nam sẽ tình nguyện trả (dần từng năm) một phần nợ mà nước Pháp đã vay Mỹ và Anh trong hồi Âu chiến, Việt Nam sẽ kí Hoà ước liên minh với nước Pháp và sẽ xếp đặt một nền hiến pháp theo lí tưởng dân quyền".*(1)

II. HIẾN PHÁP NĂM 1946

1. Hoàn cảnh ra đời của Hiến pháp năm 1946

Sau khi đọc bản "Tuyên ngôn độc lập" lịch sử ngày 02/9/1945 khai sinh nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ ngày 03/9/1945, Hồ Chủ tịch đã đề ra sáu nhiệm vụ cấp bách của Chính phủ; một trong những nhiệm vụ cấp bách đó là xây dựng hiến pháp. Về vấn đề hiến pháp, Người viết: *"Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do, dân chủ. Chúng ta phải có một hiến pháp dân chủ".*(2)

Ngày 20/9/1945, Chính phủ lâm thời ra Sắc lệnh thành lập Ban dự thảo hiến pháp gồm 7 người, do Chủ tịch Hồ Chí Minh đứng đầu. Tháng 11/1945, Ban dự thảo đã hoàn thành công việc và Bản dự thảo được công bố cho toàn dân thảo luận. Hàng triệu người Việt Nam hăng hái tham gia đóng góp ý kiến cho Bản dự thảo

---

(1).Xem: Viện nghiên cứu khoa học pháp lí, *Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật*, 1993, tr. 182.
(2).Xem: Hồ Chí Minh, *Tuyển tập*, Tập I, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1980, tr. 356.

hiến pháp chứa đựng mơ ước bao đời của họ về độc lập và tự do.

Ngày 02/3/1946, trên cơ sở Ban dự thảo Hiến pháp của Chính phủ, Quốc hội (khoá I, kì họp thứ nhất) đã thành lập Ban dự thảo Hiến pháp gồm 11 người đại biểu của nhiều tổ chức, đảng phái khác nhau do Chủ tịch Hồ Chí Minh đứng đầu. Ban dự thảo có nhiệm vụ tổng kết các ý kiến đóng góp của nhân dân và xây dựng Bản dự thảo cuối cùng để đưa ra Quốc hội xem xét và thông qua. Ngày 28/10/1946, tại Nhà hát lớn Hà Nội, kì họp thứ hai của Quốc hội khoá I đã khai mạc. Ngày 09/11/1946, sau hơn 10 ngày làm việc khẩn trương, Quốc hội đã thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta với 240 phiếu thuận, 2 phiếu chống.

Ngày 19/12/1946, 10 ngày sau khi Quốc hội thông qua hiến pháp, cuộc kháng chiến toàn quốc bùng nổ. Do hoàn cảnh chiến tranh mà Hiến pháp năm 1946 không được chính thức công bố, việc tổ chức tổng tuyển cử bầu Nghị viện nhân dân không có điều kiện thực hiện. Tuy nhiên, Chính phủ dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh cùng với Ban thường vụ Quốc hội luôn luôn dựa vào tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 1946 để điều hành mọi hoạt động của Nhà nước.

2. Nội dung của Hiến pháp năm 1946

Hiến pháp năm 1946 bao gồm lời nói đầu, 7 chương và 70 điều.

Lời nói đầu xác định nhiệm vụ của dân tộc ta trong giai đoạn này là bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ. Lời nói đầu còn xác định ba nguyên tắc cơ bản của hiến pháp. Đó là những nguyên tắc sau đây:

- Đoàn kết toàn dân không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo;

- Đảm bảo các quyền tự do dân chủ;

- Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân.

Toàn bộ 7 chương của hiến pháp đều được xây dựng dựa trên

ba nguyên tắc cơ bản trên. Chính ba nguyên tắc này đã thể hiện ba đặc điểm cơ bản của Hiến pháp năm 1946.

Xây dựng trên nguyên tắc đoàn kết toàn dân, Điều 1 của Hiến pháp năm 1946 viết: "*Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo*". Đây là một bước tiến lớn trong lịch sử phát triển của Nhà nước Việt Nam. Lần đầu tiên ở nước ta cũng như ở Đông Nam Á, một Nhà nước dân chủ nhân dân được thành lập. Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, hình thức chính thể là hình thức cộng hoà. Đó là bước ngoặt lớn trong sự phát triển của tư tưởng dân chủ. Quy định trên đây cũng đề cao tính dân tộc của Nhà nước.

Tuân thủ nguyên tắc "đảm bảo các quyền tự do dân chủ", Hiến pháp 1946 rất chú trọng đến chế định công dân. Điều đó thể hiện ở chỗ hiến pháp có 7 chương thì Chương II dành cho chế định công dân. Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, nhân dân Việt Nam được đảm bảo các quyền tự do, dân chủ. Điều 10 hiến pháp quy định: "*Công dân Việt Nam có quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài*". Phải nói rằng Hiến pháp năm 1946 là một bản hiến pháp dân chủ rộng rãi. Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam quyền bình đẳng trước pháp luật của mọi công dân được pháp luật ghi nhận (Điều 6 và Điều 7 Hiến pháp năm 1946). Và cũng lần đầu tiên trong lịch sử dân tộc, phụ nữ được ngang quyền với nam giới trong mọi phương diện. Với bản hiến pháp đầu tiên của nước ta, công dân Việt Nam được hưởng quyền bầu cử, nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình bầu ra khi họ không tỏ ra xứng đáng với danh hiệu đó.

Dựa trên nguyên tắc thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân, hình thức nhà nước theo Hiến pháp năm 1946 có nhiều nét độc đáo đáng chú ý. Theo quy định của hiến pháp,

Chủ tịch nước vừa là người đứng đầu Nhà nước, vừa là người đứng đầu Chính phủ. Mặt khác, Chủ tịch nước có quyền phủ quyết. Quyền đó thể hiện ở Điều 31 và Điều 54 Hiến pháp năm 1946. Điều 31 Hiến pháp năm 1946 quy định: "*Những luật đã được Nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước Việt Nam phải ban bố chậm nhất là 10 hôm sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong hạn ấy, Chủ tịch có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại. Những luật đem ra thảo luận lại nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch phải ban bố*". Còn ở Điều 54 Hiến pháp năm 1946 quy định: "*Trong hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì Chủ tịch nước Việt Nam có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lại*". Như vậy, hình thức chính thể của Nhà nước ta theo Hiến pháp năm 1946 phần nào giống hình thức cộng hoà tổng thống. Nhưng Chủ tịch của nước ta theo Hiến pháp năm 1946 không phải do cử tri trực tiếp bầu ra mà do Nghị viện nhân dân bầu ra. Mặt khác, Chủ tịch nước chọn Thủ tướng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết. Thủ tướng chọn Bộ trưởng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết. Chính phủ chịu sự kiểm soát của Nghị viện. Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức. Những quy định trên cho ta thấy hình thức chính thể của Nhà nước ta theo Hiến pháp năm 1946 là hình thức kết hợp giữa cộng hoà tổng thống và cộng hoà nghị viện. Những nét độc đáo của nó còn thể hiện ở chỗ nó không hề giống hoàn toàn hình thức chính thể của những nước cùng có hình thức pha trộn như Pháp, Phần Lan, Bồ Đào Nha...

Qua những nét phân tích trên chúng ta thấy rằng hiến pháp đầu tiên của nước ta - Hiến pháp năm 1946 là một bản hiến pháp dân chủ, tiến bộ không kém bất kì một bản hiến pháp nào trên thế giới.

Về kĩ thuật lập pháp, Hiến pháp năm 1946 là một bản hiến pháp cô đọng, khúc chiết, mạch lạc và dễ hiểu với tất cả mọi người. Nó là một bản Hiến pháp mẫu mực trên nhiều phương diện.

III. HIẾN PHÁP NĂM 1959

1. Hoàn cảnh ra đời của Hiến pháp năm 1959

Tính đến thời điểm năm 1959, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã ra đời và phát triển được 14 năm. Đó là một khoảng thời gian có nhiều sự kiện chính trị quan trọng, làm thay đổi tình hình chính trị, xã hội và kinh tế của đất nước.

Ngay sau khi Quốc hội thông qua Hiến pháp năm 1946, thực dân Pháp lại gây ra chiến tranh để xâm lược nước ta một lần nữa. Nhân dân ta lại bước vào cuộc kháng chiến trường kì và gian khổ. Với chiến thắng Điện Biên Phủ và Hội nghị Giơnevơ thắng lợi, miền Bắc nước ta được hoàn toàn giải phóng nhưng đất nước còn tạm thời chia làm hai miền. Nhiệm vụ cách mạng trong giai đoạn mới này là xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và đấu tranh thống nhất nước nhà. Trong 3 năm (1955 - 1957), ở miền Bắc chúng ta đã hàn gắn vết thương chiến tranh, khôi phục kinh tế. Năm 1958, chúng ta bắt đầu thực hiện kế hoạch kinh tế 3 năm nhằm phát triển và cải tạo nền kinh tế quốc dân theo chủ nghĩa xã hội. Về kinh tế và văn hoá, chúng ta đã có những tiến bộ lớn. Đi đôi với những thắng lợi đó, quan hệ giai cấp trong xã hội miền Bắc đã thay đổi. Giai cấp địa chủ phong kiến đã bị đánh đổ. Liên minh giai cấp công nhân và nông dân ngày càng được củng cố và vững mạnh.

Hiến pháp năm 1946 đã hoàn thành sứ mệnh của nó nhưng so với tình hình và nhiệm vụ cách mạng mới nó cần được bổ sung và thay đổi. Vì vậy, trong kì họp lần thứ 6, Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hoà khoá I đã quyết định sửa đổi Hiến pháp năm 1946 và thành lập Ban dự thảo Hiến pháp sửa đổi. Sau khi làm xong Bản dự thảo đầu tiên, tháng 7 năm 1958, Bản dự thảo được đưa ra thảo luận trong các cán bộ trung cấp và cao cấp thuộc các cơ quan Quân, Dân, Chính, Đảng. Sau đợt thảo luận này Bản dự thảo đã được chỉnh lí lại và ngày 01/4/1959 Dự thảo được công bố để toàn dân thảo luận và đóng góp ý kiến xây dựng. Cuộc thảo

luận này kéo dài trong 4 tháng với sự tham gia sôi nổi tích cực của các tầng lớp nhân dân lao động.[1] Ngày 31/12/1959, Quốc hội đã nhất trí thông qua Hiến pháp sửa đổi và ngày 01/01/1960, Chủ tịch Hồ Chí Minh kí Sắc lệnh công bố hiến pháp.

2. Nội dung cơ bản của Hiến pháp năm 1959

Hiến pháp năm 1959 gồm có lời nói đầu và 112 điều, chia làm 10 chương.

Lời nói đầu khẳng định nước Việt Nam là một nước thống nhất từ Lạng Sơn đến Cà Mau, khẳng định những truyền thống quý báu của dân tộc Việt Nam. Lời nói đầu ghi nhận vai trò lãnh đạo của Đảng Lao động Việt Nam (nay là Đảng Cộng sản Việt Nam) đồng thời xác định bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước dân chủ nhân dân dựa trên nền tảng liên minh công nông do giai cấp công nhân lãnh đạo.

Chương I - Nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, gồm 8 điều, quy định các vấn đề cơ bản sau đây:

- Hình thức chính thể của Nhà nước là cộng hoà dân chủ (Điều 2). Hiến pháp xác định tất cả quyền lực trong nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đều thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân (Điều 4).

- Quy định Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp và các cơ quan nhà nước khác thực hành nguyên tắc tập trung dân chủ (Điều 4).

- Cũng như Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 khẳng định đất nước Việt Nam là một khối thống nhất không thể chia cắt (Điều 1).

- Quy định nguyên tắc bình đẳng và đoàn kết giữa các dân tộc trên đất nước Việt Nam. Nghiêm cấm mọi hành vi khinh miệt, áp

(1).Xem: Hồ Chí Minh, *Tuyển tập*, Nxb. Sự thật, 1980.

bức, chia rẽ các dân tộc (Điều 3).

- Quy định các nguyên tắc bầu cử đại biểu Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp là: Phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín (Điều 5).

- Xác định nguyên tắc tất cả các cơ quan nhà nước đều phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát của nhân dân (Điều 6).

Chương II - Chế độ kinh tế và xã hội, gồm 13 điều quy định những vấn đề liên quan đến nền tảng kinh tế-xã hội của Nhà nước:

- Xác định đường lối kinh tế của Nhà nước ta trong giai đoạn này là biến nền kinh tế lạc hậu thành một nền kinh tế xã hội chủ nghĩa với công nghiệp và nông nghiệp hiện đại, khoa học và kĩ thuật tiên tiến. Quy định mục đích cơ bản của chính sách kinh tế của Nhà nước là không ngừng phát triển sức sản xuất nhằm nâng cao đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân (Điều 9).

- Quy định các hình thức sở hữu chủ yếu về tư liệu sản xuất trong thời kì quá độ tiến lên chủ nghĩa xã hội là: Sở hữu nhà nước (tức là của toàn dân); sở hữu của hợp tác xã (tức là hình thức sở hữu tập thể của nhân dân lao động); sở hữu của người lao động riêng lẻ và sở hữu của nhà tư sản dân tộc (Điều 11).

- Xác định kinh tế quốc doanh thuộc hình thức sở hữu của toàn dân giữ vai trò lãnh đạo trong nền kinh tế quốc dân và được Nhà nước đảm bảo phát triển ưu tiên. Các hầm mỏ, sông ngòi, những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước đều thuộc sở hữu của toàn dân (Điều 12).

- Quy định việc Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và tư liệu sản xuất khác của nông dân (Điều 14); bảo hộ quyền sở hữu về tư liệu sản xuất của người làm nghề thủ công và những người lao động riêng lẻ khác (Điều 15); bảo hộ quyền sở hữu về tư liệu sản xuất và của cải khác của nhà tư sản dân tộc (Điều 16);

bảo hộ quyền sở hữu của công dân về của cải thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở và các thứ vật dụng riêng khác (Điều 18); bảo hộ quyền thừa kế tài sản tư hữu của công dân (Điều 19). So với Hiến pháp năm 1946 thì chương II là một chương hoàn toàn mới. Chương này được xây dựng theo mô hình của hiến pháp các nước xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, ngoài việc quy định kinh tế quốc doanh giữ vai trò lãnh đạo trong nền kinh tế quốc dân, hiến pháp còn quy định Nhà nước lãnh đạo hoạt động kinh tế theo một kế hoạch thống nhất.

Chương III - Quyền lợi và nghĩa vụ cơ bản của công dân, bao gồm 21 điều (từ Điều 22 đến Điều 42). Theo hiến pháp, công dân Việt Nam có các quyền và nghĩa vụ cơ bản sau đây:

- Các quyền về chính trị và tự do dân chủ như: Quyền bầu cử và ứng cử (Điều 23); quyền bình đẳng trước pháp luật (Điều 22); quyền tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, lập hội, biểu tình (Điều 25); quyền khiếu nại, tố cáo về những hành vi vi phạm pháp luật của nhân viên, cơ quan nhà nước (Điều 29).

- Các quyền về dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội như: Quyền làm việc (Điều 30); quyền nghỉ ngơi (Điều 31); quyền được giúp đỡ về vật chất khi già yếu, bệnh tật hoặc mất sức lao động (Điều 32); quyền học tập (Điều 33); quyền tự do nghiên cứu khoa học, sáng tác văn học, nghệ thuật và tiến hành các hoạt động văn hoá khác (Điều 34); quyền tự do tín ngưỡng (Điều 26).

- Các quyền về tự do cá nhân như: Quyền bất khả xâm phạm về thân thể (Điều 27); không ai có thể bị bắt nếu không có sự quyết định của toà án nhân dân hoặc sự phê chuẩn của viện kiểm sát nhân dân; quyền bất khả xâm phạm về nhà ở; quyền bí mật thư tín; quyền tự do cư trú và tự do đi lại.

- Các nghĩa vụ cơ bản của công dân theo quy định của hiến pháp bao gồm: Nghĩa vụ tuân theo hiến pháp, pháp luật, kỉ luật lao

động, trật tự công cộng là những quy tắc sinh hoạt xã hội (Điều 39); nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản công cộng (Điều 40); nghĩa vụ đóng thuế theo quy định của pháp luật (Điều 41); nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc (Điều 42). So với Hiến pháp năm 1946, chế định quyền và nghĩa vụ của công dân trong Hiến pháp năm 1959 là một bước phát triển mới.

Bên cạnh việc quy định các quyền của công dân, hiến pháp còn xác định nghĩa vụ của Nhà nước trong việc đảm bảo cho các quyền đó được thực hiện. Ngoài những quyền và nghĩa vụ mà Hiến pháp năm 1946 đã ghi nhận, Hiến pháp năm 1959 còn quy định thêm những quyền và nghĩa vụ mới mà trong Hiến pháp năm 1946 chưa được thể hiện. *Ví dụ*: Quyền của người lao động được giúp đỡ về vật chất khi già yếu, bệnh tật hoặc mất sức lao động; quyền tự do nghiên cứu khoa học, sáng tác văn học nghệ thuật và tiến hành các hoạt động văn hoá khác; quyền khiếu nại, tố cáo các hành vi vi phạm pháp luật của nhân viên, cơ quan nhà nước; nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản công cộng.

Chương IV - Quốc hội, bao gồm 18 điều quy định các vấn đề liên quan đến chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

So với nhiệm kì của Nghị viện theo Hiến pháp năm 1946 thì nhiệm kì của Quốc hội dài hơn (nhiệm kì của Nghị viện là 3 năm, còn nhiệm kì Quốc hội là 4 năm). Hiến pháp năm 1959 quy định quyền hạn của Quốc hội một cách cụ thể hơn. Theo Điều 50 Hiến pháp 1959 thì Quốc hội có những quyền hạn sau đây: Làm hiến pháp và sửa đổi hiến pháp; làm pháp luật; giám sát việc thi hành hiến pháp; bầu Chủ tịch và Phó chủ tịch nước; theo đề nghị của Chủ tịch nước Việt Nam quyết định cử Thủ tướng Chính phủ; theo đề nghị của Thủ tướng quyết định cử Phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ; theo đề nghị của Chủ tịch nước quyết định cử Phó chủ tịch nước và các thành viên khác

của Hội đồng quốc phòng; bầu Chánh án Toà án nhân dân tối cao; bầu Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; bãi miễn Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước, Thủ tướng, Phó thủ tướng và những thành viên khác của Hội đồng Chính phủ, Phó chủ tịch và những thành viên khác của Hội đồng quốc phòng, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; quyết định kế hoạch kinh tế nhà nước; xét duyệt và phê chuẩn dự toán và quyết toán ngân sách của nhà nước; ấn định các thứ thuế. Ngoài ra, Quốc hội còn có những quyền hạn quan trọng khác như: Phê chuẩn việc thành lập và bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ, phê chuẩn việc phân vạch địa giới các tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc trung ương; quyết định đặc xá; quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; những quyền hạn cần thiết khác do Quốc hội định.

Quốc hội có cơ quan thường trực của mình là Uỷ ban thường vụ Quốc hội do Quốc hội bầu ra. Uỷ ban thường vụ Quốc hội gồm có Chủ tịch, các Phó chủ tịch, Tổng thư kí, các uỷ viên. Quyền hạn của Uỷ ban thường vụ Quốc hội cũng được quy định rõ ràng tại Điều 53 Hiến pháp năm 1959. Ngoài những quyền hạn được quy định trong hiến pháp, Quốc hội có thể trao cho Uỷ ban thường vụ Quốc hội những quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết. Theo quy định của hiến pháp chúng ta thấy Uỷ ban thường vụ Quốc hội có các quyền hạn sau đây: Tuyên bố và chủ trì việc tuyển cử đại biểu Quốc hội; triệu tập Quốc hội; giải thích pháp luật; ra pháp lệnh; quyết định việc trưng cầu ý dân; giám sát công tác của Hội đồng Chính phủ, của Toà án nhân dân tối cao và của Viện kiểm sát nhân dân tối cao; sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị định, nghị quyết, chỉ thị của hội đồng Chính phủ trái với hiến pháp, pháp luật, pháp lệnh; sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết không thích đáng của hội đồng nhân dân trong trường hợp các hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại đến quyền lợi của nhân dân một cách nghiêm trọng. Uỷ ban thường vụ Quốc hội có thẩm quyền bổ nhiệm hoặc

bãi miễn Phó chánh án, thẩm phán Toà án nhân dân tối cao; bổ nhiệm hoặc bãi miễn Phó viện trưởng và kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao; bổ nhiệm hoặc bãi miễn các đại diện toàn quyền ngoại giao của nước ta ở nước ngoài; quyết định việc phê chuẩn hoặc bãi bỏ những hiệp ước kí với nước ngoài (trừ trường hợp mà Uỷ ban thường vụ Quốc hội xét cần phải trình Quốc hội quyết định). Ngoài ra, Uỷ ban thường vụ Quốc hội còn có thẩm quyền quy định hàm và cấp quân sự, ngoại giao, những hàm và cấp khác; quyết định đặc xá; quy định và quyết định việc tặng thưởng huân chương và danh hiệu vinh dự của Nhà nước; quyết định việc tổng động viên hoặc động viên cục bộ; quyết định việc giới nghiêm trong toàn quốc hoặc từng địa phương. Trong thời gian Quốc hội không họp, Uỷ ban thường vụ Quốc hội có quyền quyết định việc bổ nhiệm hoặc bãi miễn Phó Thủ tướng và những thành viên khác của Hội đồng Chính phủ; có quyền quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh trong trường hợp nước nhà bị xâm lược.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1959, ngoài Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội còn thành lập các uỷ ban chuyên trách như Uỷ ban dự án pháp luật, Uỷ ban kế hoạch và ngân sách, Uỷ ban thẩm tra tư cách đại biểu và các uỷ ban khác mà Quốc hội thấy cần thiết để giúp Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội (Điều 56 và 57).

Chương V - Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, bao gồm 10 điều (từ Điều 61 đến Điều 70).

So với Hiến pháp năm 1946 thì đây là một chương mới. Theo Hiến pháp năm 1959 Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước không nằm trong thành phần của Chính phủ. Đứng đầu Chính phủ lúc này là Thủ tướng Chính phủ, còn Chủ tịch nước chỉ là người đứng đầu nhà nước về mặt đối nội cũng như đối ngoại. Vì vậy, chế định Chủ tịch nước được quy định thành một chương riêng. Theo Hiến pháp năm 1959 Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra. Công dân nước Việt Nam

dân chủ cộng hoà từ 35 tuổi trở lên có quyền ứng cử chức vụ Chủ tịch nước. Như vậy, khác với Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 quy định tuổi tối thiểu để có thể ứng cử chức vụ Chủ tịch nước là 35 còn Hiến pháp năm 1946 không quy định cụ thể, mặt khác theo Hiến pháp năm 1946 Chủ tịch nước phải được chọn trong Nghị viện nhân dân tức là trong số các nghị sĩ, còn Hiến pháp năm 1959 không đòi hỏi ứng cử viên phải là đại biểu Quốc hội.

So với Hiến pháp năm 1946, quyền hạn của Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1959 hẹp hơn vì theo Hiến pháp năm 1946 Chủ tịch nước vừa là người đứng đầu nhà nước, vừa là người đứng đầu Chính phủ. Còn theo Hiến pháp năm 1959, chức năng của người đứng đầu Chính phủ đã chuyển sang cho Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, theo Hiến pháp năm 1959 quyền hạn của Chủ tịch nước vẫn rất lớn. *Ví dụ*: Chủ tịch nước thống lĩnh các lực lượng vũ trang toàn quốc, giữ chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng (Điều 65). Chủ tịch nước khi xét thấy cần thiết thì triệu tập và chủ tọa hội nghị chính trị đặc biệt (Điều 67). Chủ tịch nước khi xét thấy cần thiết có quyền tham dự và chủ tọa các phiên họp của Hội đồng Chính phủ.

Chương VI - Hội đồng Chính phủ, bao gồm 7 điều (từ Điều 71 đến Điều 77).

Theo quy định tại Điều 71 Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Quy định này thể hiện rõ nguyên tắc quyền lực nhà nước tập trung thống nhất vào Quốc hội - cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân. Quy định này cũng cho ta thấy rằng Hội đồng Chính phủ theo Hiến pháp năm 1959 được tổ chức hoàn toàn theo mô hình chính phủ của các nước xã hội chủ nghĩa. Về thành phần của Hội đồng Chính phủ theo quy định tại Điều 72 khác cơ bản so với trước đây là không có Chủ tịch, Phó Chủ tịch nước và không có các Thứ trưởng.

Chương VII - Hội đồng nhân dân và uỷ ban hành chính địa phương các cấp, bao gồm 14 điều (từ Điều 78 đến Điều 91).

Trong chương này hiến pháp xác định các đơn vị hành chính ở nước ta là: Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã; xã, thị trấn. Ngoài ra còn có khu tự trị (Tây Bắc và Việt Bắc). Các khu tự trị này tồn tại đến tháng 12/1975.

Như vậy, theo Hiến pháp năm 1959, cấp bộ (Bắc bộ, Trung bộ, Nam bộ) được bãi bỏ. Khác với Hiến pháp 1946 chỉ có cấp tỉnh và cấp xã mới có hội đồng nhân dân, Hiến pháp năm 1959 quy định tất cả các cấp tỉnh, huyện, xã đều có hội đồng nhân dân. Ngoài ra, hiến pháp còn ghi rõ hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Theo quy định của hiến pháp, uỷ ban hành chính được thành lập ở tất cả các cấp tỉnh, huyện, xã. Uỷ ban hành chính các cấp là cơ quan chấp hành của hội đồng nhân dân địa phương, là cơ quan hành chính của Nhà nước ở địa phương.

Chương VIII - Toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân, gồm 15 điều (từ Điều 97 đến Điều 111).

So với Hiến pháp năm 1946, Chương này cũng có nhiều thay đổi. Theo Hiến pháp năm 1959, hệ thống toà án ở nước ta bao gồm: Toà án nhân dân tối cao, toà án nhân dân tỉnh, toà án nhân dân huyện và toà án quân sự. Ngoài ra, trong trường hợp xét xử những vụ án đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định thành lập toà án đặc biệt. Hệ thống toà án địa phương được tổ chức theo các đơn vị hành chính lãnh thổ cấp tỉnh, cấp huyện. Toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương vừa xét xử phúc thẩm các bản án do toà án huyện xét xử sơ thẩm, vừa xét xử sơ thẩm các bản án thuộc thẩm quyền của chúng. Chế độ bổ nhiệm thẩm phán bị bãi bỏ và thực hiện chế độ thẩm phán bầu. Việc xét xử ở các toà án nhân dân có hội thẩm nhân dân tham gia theo quy định của pháp luật. Khi xét xử hội thẩm nhân dân ngang quyền với thẩm phán.

Theo mô hình tổ chức bộ máy nhà nước của các nước xã hội chủ nghĩa, Hiến pháp năm 1959 đã quy định việc thành lập hệ thống viện kiểm sát nhân dân để thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân thủ pháp luật và thực hiện quyền công tố. Hệ thống viện kiểm sát bao gồm Viện kiểm sát nhân dân tối cao, viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, viện kiểm sát nhân dân huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã và viện kiểm sát quân sự.

Viện kiểm sát nhân dân tổ chức theo chế độ thủ trưởng trực thuộc một chiều. Viện kiểm sát cấp dưới chịu sự lãnh đạo của viện kiểm sát cấp trên và tất cả đều đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội bầu ra, Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì báo cáo công tác và chịu trách nhiệm trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Chương IX quy định về Quốc kì, Quốc huy và Thủ đô.

Chương X quy định về sửa đổi hiến pháp.

Theo quy định của hiến pháp chỉ có Quốc hội mới có quyền sửa đổi hiến pháp với điều kiện phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

Tóm lại, Hiến pháp năm 1959 là bản hiến pháp được xây dựng theo mô hình hiến pháp xã hội chủ nghĩa. Nó là bản hiến pháp xã hội chủ nghĩa đầu tiên của nước ta.

IV. HIẾN PHÁP NĂM 1980

1. Hoàn cảnh ra đời của Hiến pháp năm 1980

Thắng lợi vĩ đại của chiến dịch Hồ Chí Minh mùa xuân năm 1975 đã mở ra một giai đoạn mới trong lịch sử dân tộc ta. Miền Nam được hoàn toàn giải phóng, cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân đã hoàn thành trong phạm vi cả nước. Nước ta đã hoàn toàn độc lập, tự do là điều kiện thuận lợi để thống nhất hai miền Nam - Bắc, đưa cả nước quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội.

Trước tình hình đó, tháng 9/1975, Hội nghị lần thứ 24 của Ban chấp hành trung ương Đảng lao động Việt Nam đã xác định nhiệm vụ quan trọng hàng đầu lúc này là phải hoàn thành việc thống nhất nước nhà. Nghị quyết của Hội nghị đã nhấn mạnh: "*Thống nhất đất nước vừa là nguyện vọng tha thiết bậc nhất của đồng bào cả nước, vừa là quy luật khách quan của sự phát triển cách mạng Việt Nam, của lịch sử dân tộc Việt Nam...*". Hội nghị lần thứ 24 của Ban chấp hành trung ương Đảng lao động Việt Nam đã quyết định triệu tập Hội nghị hiệp thương chính trị thống nhất Tổ quốc. Hội nghị đã nhất trí quyết định tổ chức tổng tuyển cử bầu ra Quốc hội chung cho cả nước. Cuộc tổng tuyển cử theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu trực tiếp và bỏ phiếu kín đã diễn ra ngày 25/4/1976 với sự tham gia của hơn 23 triệu cử tri, chiếm gần 99% tổng số cử tri. Tổng số đại biểu Quốc hội đã bầu là 492 trong đó 249 đại biểu miền Bắc và 243 đại biểu miền Nam.[1] Tổng số đại biểu Quốc hội được tính theo tỷ lệ: 1 đại biểu/1000 cử tri.[2]

Quốc hội chung của cả nước đã bắt đầu kì họp đầu tiên của mình vào ngày 25/6/1976 và kéo dài đến ngày 03/7/1976. Ngày 02/7/1976 Quốc hội đã thông qua các nghị quyết quan trọng. Quốc hội đã quyết định trong khi chưa có hiến pháp mới, tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta hoạt động dựa trên cơ sở Hiến pháp năm 1959 của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đồng thời Quốc hội khoá VI đã ra Nghị quyết về việc sửa đổi Hiến pháp năm 1959 và thành lập Uỷ ban dự thảo hiến pháp gồm 36 người do đồng chí Trường Chinh - Chủ tịch Uỷ ban thường vụ Quốc hội làm Chủ tịch. Sau một năm rưỡi làm việc khẩn trương, Uỷ ban đã hoàn thành Dự thảo. Bản Dự thảo được đưa ra cho toàn dân thảo luận.

---

(1).Xem: Trường Chinh, "Lời khai mạc Hội nghị toàn thể lần thứ 2 của Hội đồng bầu cử toàn quốc" ngày 07/5/1976.

(2).Xem: *Tạp chí học tập*, Số 7/1976, tr. 20.

Tháng 9/1980, Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam đã họp kì đặc biệt để xem xét và cho ý kiến bổ sung, sửa chữa Dự thảo trước khi trình Quốc hội thảo luận, thông qua. Sau một thời gian thảo luận, Quốc hội khoá VI tại kì họp thứ 7 ngày 18/12/1980 đã nhất trí thông qua hiến pháp.

2. Nội dung cơ bản của Hiến pháp năm 1980

Hiến pháp năm 1980 bao gồm lời nói đầu, 147 điều chia làm 12 chương.

Lời nói đầu của hiến pháp khẳng định truyền thống tốt đẹp của dân tộc ta, ghi nhận những thắng lợi vĩ đại mà nhân dân Việt Nam đã giành được trong Cách mạng tháng Tám, trong kháng chiến chống thực dân Pháp và cuộc kháng chiến chống đế quốc Mĩ xâm lược và bè lũ tay sai. Lời nói đầu còn xác định những nhiệm vụ của cách mạng Việt Nam trong điều kiện mới mà Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IV của Đảng đề ra và nêu lên những vấn đề cơ bản mà Hiến pháp năm 1980 đề cập.

Chương I của Hiến pháp năm 1980 quy định chế độ chính trị của Nhà nước ta.

Chương này có 14 điều (từ Điều 1 đến Điều 14) bao gồm các vấn đề cơ bản sau đây:

- Xác định bản chất giai cấp của Nhà nước ta là Nhà nước chuyên chính vô sản. Sứ mệnh lịch sử của Nhà nước là thực hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động, động viên và tổ chức nhân dân xây dựng thắng lợi chủ nghĩa xã hội, tiến lên chủ nghĩa cộng sản (Điều 2).

- Khác với Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 quy định các quyền dân tộc cơ bản bao gồm 4 yếu tố: Độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ. Đây là một phạm trù pháp luật quốc tế do Chủ tịch Hồ Chí Minh đề xướng dựa trên những khái niệm chung về quyền tự nhiên của

con người.[1] Phạm trù quyền dân tộc cơ bản được thế giới thừa nhận một cách rộng rãi và trở thành một trong những phạm trù quan trọng của luật quốc tế hiện đại, một đóng góp lớn của Việt Nam vào sự nghiệp bảo vệ các quyền cơ bản của các dân tộc.

- Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp năm 1980 thể chế hoá vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản đối với Nhà nước và xã hội vào một điều của hiến pháp (Điều 4).

Sự thể chế hoá này thể hiện sự thừa nhận chính thức của Nhà nước về vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam. Hiến pháp cũng quy định: Các tổ chức của Đảng phải hoạt động trong khuôn khổ của hiến pháp và pháp luật.

- Ngoài việc thể chế hoá vai trò lãnh đạo của Đảng, Hiến pháp năm 1980 còn xác định vị trí, vai trò của các tổ chức chính trị-xã hội quan trọng khác như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (Điều 9), Tổng công đoàn Việt Nam (Điều 10). Đây cũng là lần đầu tiên vị trí, vai trò của các tổ chức chính trị-xã hội này được quy định trong hiến pháp.

- Với Hiến pháp năm 1980, quan điểm về quyền làm chủ tập thể của Đảng ta đã được thể chế hoá (Điều 3 Hiến pháp).

- Cũng như Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 tiếp tục khẳng định chính sách đoàn kết dân tộc của Nhà nước ta. Điều 5 Hiến pháp năm 1980 quy định: "*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ. Nhà nước bảo vệ, tăng cường và củng cố khối đại đoàn kết dân tộc, nghiêm cấm mọi hành vi miệt thị, chia rẽ dân tộc*".

- Hiến pháp năm 1980 kế tục tư tưởng của Hiến pháp năm 1959 nhấn mạnh quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhân dân thực hiện quyền lực của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân

---

(1).Xem: Hồ Chí Minh, *Les droits des nations -"L'humanité" 1919*, 18 Juillet.

các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Cũng như Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 quy định Quốc hội, hội đồng nhân dân cũng như các cơ quan nhà nước khác đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

- Ngoài nguyên tắc tập trung dân chủ, hiến pháp còn quy định nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa. Đây là một quy định hoàn toàn mới so với Hiến pháp năm 1959. Tại Điều 12 Hiến pháp năm 1980 quy định: "*Nhà nước quản lí xã hội theo pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa*".

Chương II - Chế độ kinh tế, gồm 22 điều (từ Điều 15 đến Điều 36).

Giống như Hiến pháp năm 1959, Chương này quy định những vấn đề cơ bản trong lĩnh vực kinh tế như mục đích của chính sách kinh tế, các hình thức sở hữu, các thành phần kinh tế, các nguyên tắc lãnh đạo nền kinh tế quốc dân. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1980 có nhiều điểm khác với Hiến pháp năm 1959. Theo Hiến pháp năm 1959, đất đai có thể thuộc sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, còn Hiến pháp năm 1980 quốc hữu hoá toàn bộ đất đai (Điều 19). Theo Hiến pháp năm 1959, các hình thức sở hữu về tư liệu sản xuất là: Sở hữu nhà nước (sở hữu toàn dân), sở hữu tập thể (sở hữu tập thể của nhân dân lao động), sở hữu của người lao động riêng lẻ và hình thức sở hữu của nhà tư sản dân tộc (Điều 11). Còn theo Điều 18 Hiến pháp năm 1980 thì Nhà nước tiến hành cách mạng về quan hệ sản xuất, hướng dẫn, sử dụng và cải tạo các thành phần kinh tế phi xã hội chủ nghĩa, thiết lập và củng cố chế độ sở hữu xã hội chủ nghĩa về tư liệu sản xuất nhằm thực hiện một nền kinh tế quốc dân chủ yếu có hai thành phần: Thành phần kinh tế quốc doanh thuộc sở hữu toàn dân và thành phần kinh tế hợp tác xã thuộc sở hữu tập thể của nhân dân lao động.

Chương III - Văn hoá, giáo dục, khoa học, kĩ thuật, bao gồm 13 điều (từ Điều 37 đến Điều 49).

Đây là một chương hoàn toàn mới so với Hiến pháp năm 1946

và Hiến pháp năm 1959. Chương này quy định mục tiêu của cách mạng tư tưởng và văn hoá là xây dựng nền văn hoá mới có nội dung xã hội chủ nghĩa và tính chất dân tộc, có tính đảng và tính nhân dân, xây dựng con người mới có ý thức làm chủ tập thể, yêu lao động, quý trọng của công, có văn hoá, có kiến thức khoa học kĩ thuật, có sức khoẻ, yêu nước xã hội chủ nghĩa và có tinh thần quốc tế vô sản (Điều 37). Theo quy định của hiến pháp, chủ nghĩa Mác-Lênin là hệ tư tưởng chỉ đạo sự phát triển của xã hội Việt Nam (Điều 38). Nhà nước ta chủ trương bảo vệ và phát triển những giá trị văn hoá và tinh thần của dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hoá thế giới, chống các tư tưởng phong kiến lạc hậu, tư sản phản động và bài trừ mê tín dị đoan. Ngoài những quy định trên, chương III còn xác định chính sách về khoa học, kĩ thuật, văn học, nghệ thuật và các công tác thông tin báo chí, xuất bản, thư viện, phát thanh, truyền hình...

Chương IV - Bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa, bao gồm 3 điều (từ Điều 50 đến Điều 52).

Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, vấn đề bảo vệ tổ quốc xã hội chủ nghĩa được xây dựng thành một chương riêng trong hiến pháp. Điều này xuất phát từ tầm quan trọng đặc biệt của vấn đề phòng thủ đất nước. Bảo vệ tổ quốc xã hội chủ nghĩa được Đảng ta xác định là một trong hai nhiệm vụ chiến lược của Đảng và Nhà nước. Bảo vệ và xây dựng tổ quốc xã hội chủ nghĩa là hai nhiệm vụ tồn tại song song trong quá trình xây dựng chủ nghĩa xã hội, có sự gắn bó và tương hỗ lẫn nhau. Tại Điều 50 Hiến pháp năm 1980 xác định đường lối quốc phòng của Nhà nước là xây dựng một nền quốc phòng toàn dân, toàn diện và hiện đại trên cơ sở kết hợp xây dựng Tổ quốc với bảo vệ Tổ quốc, kết hợp sức mạnh của lực lượng vũ trang nhân dân với sức mạnh toàn dân, kết hợp sức mạnh truyền thống đoàn kết dân tộc chống ngoại xâm với sức mạnh của chế độ xã hội chủ nghĩa. Tại Điều 51 hiến pháp xác

định nhiệm vụ của các lực lượng vũ trang nhân dân. Điều cuối cùng trong Chương này là thực hiện chế độ nghĩa vụ quân sự, chăm lo công nghiệp quốc phòng, huy động nhân lực, vật lực nhằm xây dựng lực lượng vũ trang nhân dân hùng mạnh, không ngừng tăng cường khả năng bảo vệ đất nước. Nhà nước ta xây dựng nền quốc phòng toàn dân vì vậy hiến pháp đã quy định: "*Tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân phải làm đầy đủ nhiệm vụ quốc phòng và an ninh do pháp luật quy định*" (Điều 52).

Chương V - Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, bao gồm 29 điều (từ Điều 53 đến Điều 81).

Kế tục và phát triển Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 một mặt ghi nhận quyền và nghĩa vụ của công dân đã quy định trong hai hiến pháp trước, mặt khác xác định thêm một số quyền và nghĩa vụ mới phù hợp với giai đoạn mới của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. So với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 đã xác định thêm một số quyền mới của công dân như quyền tham gia quản lí công việc của Nhà nước và xã hội (Điều 56); quyền được khám và chữa bệnh không phải trả tiền (Điều 61), quyền có nhà ở (Điều 62), quyền được học tập không phải trả tiền (Điều 60), quyền của các xã viên hợp tác xã được phụ cấp sinh đẻ (Điều 63). Hiến pháp cũng xác định thêm một số nghĩa vụ mới của công dân: Công dân phải trung thành với Tổ quốc (Điều 76); ngoài bổn phận làm nghĩa vụ quân sự, công dân còn phải tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân; ngoài nghĩa vụ tuân theo hiến pháp, pháp luật, kỉ luật lao động, tôn trọng những quy tắc sinh hoạt xã hội, công dân còn phải bảo vệ an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội, giữ gìn bí mật nhà nước; ngoài nghĩa vụ đóng thuế, công dân còn phải tham gia lao động công ích. Tuy nhiên, một số quyền mới quy định trong Hiến pháp năm 1980 không phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước nên không có điều kiện vật chất đảm bảo thực hiện.

Mặc dù có những hạn chế nói trên song chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp năm 1980 vẫn là một bước phát triển mới, phong phú hơn, cụ thể hơn, rõ nét hơn.

Chương VI - Quốc hội, bao gồm 16 điều (từ Điều 82 đến Điều 97).

Cũng như quy định của Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 xác định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp; Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, những mục tiêu phát triển kinh tế và văn hoá-xã hội, những quy tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, Quốc hội thành lập các cơ quan nhà nước tối cao như bầu ra Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Hội đồng Nhà nước, Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng Bộ trưởng, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước... (Điều 82 và 83). Như vậy về cơ bản, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội không thay đổi nhưng cơ cấu tổ chức của Quốc hội có sự thay đổi lớn. Nếu theo Hiến pháp năm 1959 cơ quan thường trực của Quốc hội là Uỷ ban thường vụ Quốc hội thì theo Hiến pháp năm 1980 cơ quan thường trực của Quốc hội là Hội đồng Nhà nước. Nhưng Hội đồng Nhà nước theo Hiến pháp năm 1980 còn là chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Theo Hiến pháp năm 1959, khi Quốc hội họp thì bầu Chủ tịch đoàn để điều khiển cuộc họp (Điều 47). Còn theo Hiến pháp năm 1980 thì Quốc hội bầu ra Chủ tịch và các Phó Chủ tịch Quốc hội. Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội, bảo đảm việc thi hành nội quy của Quốc hội, giữ quan hệ với các đại biểu Quốc hội, điều hoà phối hợp hoạt động với các uỷ ban của Quốc hội, chứng thực luật và nghị quyết đã được Quốc hội thông qua; thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội.

Như vậy, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội là một thiết chế mới, một cách tổ chức mới của Quốc hội mà trước đó lịch sử lập hiến nước ta chưa biết đến.

Chương VII - Hội đồng Nhà nước, bao gồm 6 điều (từ Điều 98 đến Điều 103).

Đây là một chương mới so với Hiến pháp năm 1959. Theo quy định của Điều 98 Hiến pháp năm 1980, Hội đồng Nhà nước là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Như vậy, Hội đồng Nhà nước vừa thực hiện chức năng của Uỷ ban thường vụ Quốc hội vừa thực hiện chức năng của Chủ tịch nước. Vì vậy, thẩm quyền của Hội đồng Nhà nước tương đương với thẩm quyền của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và thẩm quyền của Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1959. Hội đồng Nhà nước có những nhiệm vụ và quyền hạn rất lớn, được quy định tại Điều 100 Hiến pháp năm 1980.

Trong số các quyền của Hội đồng Nhà nước thì việc quyết định thành lập hoặc bãi bỏ các bộ, các uỷ ban nhà nước; cử và bãi miễn các Phó Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng, các bộ trưởng, các chủ nhiệm Uỷ ban nhà nước; việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược, Hội đồng Nhà nước phải trình Quốc hội phê chuẩn trong kì họp gần nhất của Quốc hội. Ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn đã được xác định, tại khoản 21 Điều 100 Hiến pháp năm 1980 còn ghi nhận: "*Quốc hội có thể giao cho Hội đồng Nhà nước những nhiệm vụ và quyền hạn khác, khi xét thấy cần thiết*". Thể chế chủ tịch nước tập thể trong thực tiễn đã thể hiện những ưu điểm và nhược điểm của nó. Ưu điểm của thể chế này là các vấn đề quan trọng của đất nước đều được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số, như vậy thường vững vàng hơn so với một người quyết định. Nhược điểm của nó là do mọi vấn đề phải bàn bạc tập thể nên công việc nhiều khi chậm chạp, trách nhiệm của Chủ tịch Hội đồng Nhà nước chưa thật rõ ràng. Giữa

hai kì họp của Quốc hội thì quyền hạn của Hội đồng Nhà nước rất lớn nhưng trong kì họp Quốc hội thì thẩm quyền của Hội đồng Nhà nước lại hầu như không được thể hiện. Mặt khác, việc Hội đồng Nhà nước được quyền quyết định một số quyền hạn thuộc thẩm quyền Quốc hội đã làm nảy sinh vấn đề liên quan đến yêu cầu tập trung quyền lực, nhất là quyền lập pháp vào Quốc hội. Theo quy định của Hiến pháp thì chức năng, nhiệm vụ giao cho Hội đồng Nhà nước rất lớn nhưng cơ cấu của thành viên Hội đồng Nhà nước hầu hết gồm những người kiêm nhiệm.(1)

Chương VIII - Hội đồng Bộ trưởng, bao gồm 9 điều (từ Điều 104 đến Điều 112).

Theo quy định tại Điều 104 Hiến pháp năm 1980, Hội đồng bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có vị trí như Hội đồng Chính phủ trong Hiến pháp năm 1959. Tuy nhiên, Hội đồng Bộ trưởng về tính chất không hoàn toàn giống như Hội đồng Chính phủ. Hội đồng Chính phủ theo quy định của Hiến pháp năm 1959 là "*cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà*".

Khác với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 quy định Hội đồng bộ trưởng "*là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất*". Với quy định này chúng ta thấy tính độc lập của Chính phủ trong quan hệ với Quốc hội bị hạn chế.

Về nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng bộ trưởng, Điều 107 Hiến pháp năm 1980 quy định các vấn đề cơ bản sau đây:

- Bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật; trình dự án luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Hội đồng Nhà nước; lập dự án kế hoạch nhà nước và dự án ngân sách

(1).Xem: *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1996, tr. 312.

nhà nước trình Quốc hội; tổ chức thực hiện kế hoạch nhà nước và ngân sách nhà nước; thống nhất quản lí việc cải tạo, xây dựng và phát triển nền kinh tế quốc dân, việc xây dựng và phát triển văn hoá, giáo dục khoa học, kĩ thuật; xây dựng và kiện toàn bộ máy quản lí nhà nước từ trung ương đến cơ sở; đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp và sử dụng đội ngũ cán bộ nhà nước; lãnh đạo công tác của các bộ và các cơ quan khác thuộc Hội đồng bộ trưởng; bảo đảm cho hội đồng nhân dân các cấp thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương; lãnh đạo uỷ ban nhân dân các cấp; đình chỉ việc thi hành và sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư không thích đáng của các bộ và các cơ quan khác thuộc hội đồng Bộ trưởng; đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương, đồng thời đề nghị Hội đồng Nhà nước sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết đó; đình chỉ việc thi hành và sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị không thích đáng của Uỷ ban nhân dân các cấp; quyết định việc phân vạch địa giới của các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh... Về cơ bản, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng bộ trưởng theo Hiến pháp năm 1980 giống với nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Chính phủ theo Hiến pháp năm 1959. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1980 bổ sung một số quyền hạn, nhiệm vụ mới phù hợp với nhu cầu của xã hội như tổ chức và lãnh đạo công tác trọng tài nhà nước về kinh tế; tổ chức và lãnh đạo công tác bảo hiểm nhà nước v.v.. So với các hiến pháp trước thì chế định về Hội đồng bộ trưởng còn có một điểm mới nữa là quy định về trách nhiệm tập thể của các thành viên Hội đồng bộ trưởng trước Quốc hội và Hội đồng Nhà nước.

Chương IX - Hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân, bao gồm 14 điều (từ Điều 113 đến Điều 126).

Tại chương này, Hiến pháp quy định về phân cấp hành chính ở nước ta, xác định vị trí, tính chất, nhiệm vụ, quyền hạn của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân.

Về phân cấp đơn vị hành chính, Hiến pháp năm 1980 quy định nước ta có ba cấp hành chính. Đó là tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương; huyện, quận, thành phố trực thuộc tỉnh và thị xã; xã, phường, thị trấn. Khác với Hiến pháp năm 1959 khu tự trị được bãi bỏ (theo Nghị quyết kì họp Quốc hội khoá V ngày 27/12/1975) nhưng lập thêm ra đơn vị hành chính đặc khu (tương đương với tỉnh), đơn vị phường ở những thành phố, thị xã (tương đương với xã). Ở tất cả các đơn vị hành chính nói trên đều thành lập hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân.

Những quy định của Hiến pháp năm 1980 về Hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân được cụ thể hoá bởi Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân năm 1983. Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân năm 1989 đưa thêm vào cơ cấu hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã một cơ quan mới là thường trực hội đồng nhân dân. Nhiệm kì hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân các cấp cũng được nâng lên từ 3 năm lên 5 năm.

Về tính chất, nhiệm vụ, quyền hạn của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân về cơ bản giống Hiến pháp năm 1959.

Chương X - Toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân, bao gồm 15 điều (từ Điều 127 đến Điều 141).

Cũng giống như Hiến pháp năm 1959 chương này quy định về nhiệm vụ chung của toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân, về hệ thống các cơ quan toà án, chức năng của các cơ quan toà án, các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của toà án. Có thể khẳng định rằng các quy định của Hiến pháp năm 1980 trong Chương này hoàn toàn giống với Hiến pháp năm 1959.

Chương XI của Hiến pháp quy định về Quốc kì, Quốc huy, Quốc ca, Thủ đô.

Chương XII quy định về hiệu lực của Hiến pháp và việc sửa

đổi Hiến pháp. Điều 146 của Hiến pháp quy định Hiến pháp là đạo luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lí cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp. Về thủ tục sửa đổi Hiến pháp hoàn toàn giống Hiến pháp năm 1959.

Tóm lại, Hiến pháp năm 1980 là Hiến pháp của thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội trong phạm vi cả nước. Tuy có nhiều nhược điểm nhưng Hiến pháp năm 1980 là một cái mốc quan trọng trong lịch sử lập hiến của nước ta.

V. HIẾN PHÁP NĂM 1992

1. Hoàn cảnh ra đời của Hiến pháp năm 1992

Sau một thời gian phát huy hiệu lực, nhiều quy định của Hiến pháp năm 1980 tỏ ra không phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của đất nước. Tình hình thực tiễn của đất nước đòi hỏi phải có một bản hiến pháp mới, phù hợp hơn để thúc đẩy sự tiến bộ của xã hội, xây dựng cuộc sống ấm no hạnh phúc cho nhân dân.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI năm 1986 đã mở ra thời kì đổi mới ở nước ta. Đảng đã chủ trương nhìn thẳng vào sự thật, phát hiện những sai lầm của Đảng, của Nhà nước, mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy tư duy độc lập, sáng tạo của các tầng lớp nhân dân lao động, trên cơ sở đó để có những nhận thức mới đúng đắn về chủ nghĩa xã hội và vạch ra những chủ trương, chính sách mới nhằm xây dựng một xã hội dân giàu nước mạnh, công bằng và văn minh. Với tinh thần của Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VI, Quốc hội khoá 8, tại kì họp thứ 3 ngày 22/12/1988 đã ra Nghị quyết sửa đổi lời nói đầu của Hiến pháp năm 1980. ngày 30/6/1989, kì họp thứ V Quốc hội khoá 8 lại ra Nghị quyết sửa đổi 7 điều: 57, 116, 118, 122, 123, 125 để xác định thêm quyền ứng cử vào Quốc hội, hội đồng nhân dân của công dân và thành lập thêm thường trực hội đồng nhân dân trong cơ cấu hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp huyện, quận, thành phố

thuộc tỉnh, thị xã đồng thời củng cố thêm các mặt hoạt động của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân. Trong kì họp này Quốc hội đã ra Nghị quyết thành lập Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp để sửa đổi Hiến pháp một cách cơ bản, toàn diện đáp ứng yêu cầu của tình hình kinh tế, xã hội mới, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế. Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp được thành lập bao gồm 28 người, do Chủ tịch Hội đồng Nhà nước Võ Chí Công làm Chủ tịch. Uỷ ban dự thảo Hiến pháp đã họp nhiều phiên để chỉnh lí, bổ sung và thông qua toàn văn dự thảo Hiến pháp sửa đổi.

Cuối năm 1991 đầu năm 1992 Bản dự thảo Hiến pháp lần ba đã được đưa ra trưng cầu ý kiến nhân dân. Trên cơ sở tổng hợp ý kiến đóng góp của nhân dân và ý kiến của Bộ chính trị, Ban chấp hành trung ương Đảng, Dự thảo Hiến pháp lần 4 đã hoàn thành và được trình lên Quốc hội khoá VIII, tại kì họp thứ XI xem xét. Sau nhiều ngày thảo luận sôi nổi với những chỉnh lí và bổ sung nhất định, ngày 15 tháng 4 năm 1992 Quốc hội đã nhất trí thông qua Hiến pháp. Việc soạn thảo và ban hành Hiến pháp năm 1992 là một quá trình thảo luận dân chủ và chắt lọc một cách nghiêm túc những ý kiến đóng góp của mọi tầng lớp nhân dân về tất cả các vấn đề từ quan điểm chung đến các vấn đề cụ thể. Bản hiến pháp này là bản hiến pháp của Việt Nam trong tiến trình đổi mới. Đúng như nhận xét của đồng chí Tổng bí thư Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam Đỗ Mười, nó là "*sản phẩm trí tuệ của toàn dân, thể hiện ý chí và nguyện vọng của đồng bào cả nước*".[1]

2. Nội dung cơ bản của Hiến pháp năm 1992

Hiến pháp năm 1992 gồm lời nói đầu và 147 điều chia làm 12 chương.

Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1992 về cơ bản cũng giống như lời nói đầu của các Hiến pháp trước ghi nhận những thành

(1). Báo Nhân dân số ra ngày 16/4/1992.

quả của cách mạng Việt Nam và xác định những nhiệm vụ trong giai đoạn cách mạng mới. Trong lời nói đầu cũng xác định những vấn đề cơ bản mà Hiến pháp sẽ quy định.

Chương I - Chế độ chính trị, cũng bao gồm 14 điều (từ Điều 1 đến Điều 14) như Hiến pháp năm 1980.

Tại chương này, hiến pháp cũng xác định những nguyên tắc cơ bản của tổ chức quyền lực chính trị của nhà nước xã hội chủ nghĩa. Đó là quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức (Điều 2). Vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội Việt Nam (Điều 4); nguyên tắc bình đẳng và đoàn kết giữa các dân tộc (Điều 5); nguyên tắc tập trung dân chủ (Điều 6); nguyên tắc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân các cấp là phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín (Điều 7). Khác với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 không dùng thuật ngữ "Nhà nước chuyên chính vô sản" mà dùng thuật ngữ "Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân". Việc thay đổi thuật ngữ này không làm thay đổi bản chất của Nhà nước mà chỉ để làm rõ bản chất "của dân, do dân và vì dân" của Nhà nước ta, phù hợp với chính sách đoàn kết các dân tộc, các tầng lớp trong xã hội và phù hợp với xu thế của quốc tế và thời đại. Đề cao vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên của nó là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, Mặt trận có nhiệm vụ phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà nước chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ viên chức nhà nước (Điều 9).

Khác với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 quy định một đường lối đối ngoại rộng mở. Theo quy định của Hiến pháp mới, nước ta thực hiện chính sách hoà bình hữu nghị, mở rộng giao lưu hợp tác với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị-xã hội khác nhau, trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau; không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và các bên cùng có lợi; tăng cường tình đoàn kết hữu nghị và quan hệ hợp tác với các nước xã hội chủ nghĩa và các nước láng giềng, tích cực ủng hộ và góp phần vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới, vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội. Chính sách đối ngoại rộng mở đã tạo mọi điều kiện thuận lợi để nước ta có thể hoà nhập vào trào lưu chung của văn minh thế giới và phù hợp với xu hướng quốc tế hoá rất cao của lực lượng sản xuất thế giới. Chính sách đối ngoại đúng đắn và phù hợp với thời đại của Hiến pháp năm 1992 đã làm tiền đề cho những thắng lợi to lớn của nước ta trong lĩnh vực hợp tác kinh tế với nước ngoài.

Chương II - Chế độ kinh tế, bao gồm 15 điều (từ Điều 15 đến Điều 29).

Có thể nói rằng đây là chương được thay đổi một cách cơ bản nhất, thể hiện rõ nhất quan điểm đổi mới của Đảng và Nhà nước ta.

Theo quy định tại Điều 15 Hiến pháp năm 1992, đường lối phát triển kinh tế của Nhà nước ta là phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường, có sự quản lí của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước là làm cho dân giàu, nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở giải phóng mọi năng lực sản xuất, phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế: Kinh tế quốc doanh, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, kinh tế tư bản tư nhân và kinh tế tư bản nhà nước dưới nhiều hình thức, thúc đẩy xây dựng cơ sở vật chất-kĩ thuật,

mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học, kĩ thuật và giao lưu với thị trường thế giới (Điều 16).

Như vậy, với Hiến pháp năm 1992, chúng ta đã chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung với hai thành phần kinh tế chủ yếu là kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể sang nền kinh tế hàng hoá thị trường với nhiều thành phần kinh tế: Nhà nước, tập thể, cá thể, tư bản tư nhân, tư bản nhà nước.

Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam hiến pháp quy định: Kinh tế cá thể, kinh tế tư bản tư nhân được chọn hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh, được thành lập doanh nghiệp không bị hạn chế về quy mô hoạt động trong những ngành, nghề có lợi cho quốc kế dân sinh (Điều 21). Doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế được liên doanh, liên kết với cá nhân, tổ chức kinh tế trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật (Điều 22). Như vậy, Hiến pháp đã xác định sự bình đẳng của các thành phần kinh tế trước pháp luật. Hơn nữa Nhà nước còn khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vốn, công nghệ vào Việt Nam. Nhà nước đảm bảo quyền sở hữu hợp pháp đối với vốn, tài sản và các quyền lợi khác của các tổ chức, cá nhân nước ngoài. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cũng như tài sản hợp pháp của các cá nhân, tổ chức khác không bị quốc hữu hoá (Điều 23 và 25). Về vấn đề đất đai, cũng như trước đây, Hiến pháp năm 1992 quy định đất đai thuộc quyền sở hữu nhà nước. Tuy nhiên, Hiến pháp quy định thêm về quyền được sử dụng đất lâu dài đối với người được giao và được chuyển quyền sử dụng đó theo quy định của pháp luật (Điều 18).

Chương III - Văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ, bao gồm 14 điều (từ Điều 30 đến Điều 43).

Bên cạnh việc xác định đường lối bảo tồn và phát triển nền văn hoá Việt Nam: Dân tộc, hiện đại, nhân văn, kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc Việt Nam, tư

tưởng, đạo đức phong cách Hồ Chí Minh, tiếp thu tinh hoa văn hoá nhân loại, phát huy mọi tài năng sáng tạo trong nhân dân. Hiến pháp còn xác định "*giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu*" (Điều 35). Có thể nói rằng Hiến pháp năm 1992 đánh dấu một mốc quan trọng trong chính sách giáo dục và đào tạo của Nhà nước ta thể hiện đúng tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh: "*Vì lợi ích mười năm trồng cây, vì lợi ích trăm năm trồng người*".

Chương IV - Bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, bao gồm 5 điều (từ Điều 44 đến Điều 48).

Về cơ bản Chương này giống như Hiến pháp năm 1980 là xác định đường lối quốc phòng toàn dân. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1992 còn quy định bổ sung thêm về nhiệm vụ xây dựng công an nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại, dựa vào nhân dân và làm nòng cốt cho phong trào nhân dân để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội (Điều 47).

Chương V - Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, bao gồm 34 điều (từ Điều 49 đến Điều 82).

So với Hiến pháp năm 1980 thì Chương này trong Hiến pháp năm 1992 có nhiều điều hơn, nhiều quyền và nghĩa vụ được bổ sung và sửa đổi. Khắc phục thiếu sót của các hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 1992 lần đầu tiên quy định "*các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội được tôn trọng*" (Điều 50). Ở nước ta, ngoài công dân Việt Nam và công dân nước ngoài đến làm việc và sinh sống ở Việt Nam còn có người không có quốc tịch. Với quy định trên đây người không có quốc tịch cũng được Nhà nước ta tôn trọng và bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Với Hiến pháp năm 1992 lần đầu tiên quyền tự do kinh doanh của công dân được xác lập (Điều 57). Đây là một trong những chìa khoá quan trọng để mở cánh cửa tự do trong lĩnh vực hoạt động kinh tế của công dân, xây dựng một xã hội dân giàu, nước mạnh. Cùng với quyền tự do kinh doanh, công dân còn

có quyền sở hữu "*về tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác*" (Điều 58). Những quy định này hơn bao giờ hết tạo điều kiện thuận lợi cho công dân Việt Nam xây dựng một cuộc sống cho bản thân mình giàu có, thịnh vượng. Trên cơ sở đó mà đồng thời làm giàu cho gia đình và xã hội. Ngoài các quy định nói trên còn có quy định về "quyền được thông tin" là một quyền mới được xác lập trong Hiến pháp năm 1992. Quyền này được hiểu là quyền được nhận tin và truyền tin theo quy định của pháp luật.

Ngoài việc thiết lập các quyền mới, Hiến pháp còn sửa đổi một số quy định về quyền của công dân không phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội của đất nước và không thể thực hiện được trong thực tiễn.

Chương VI - Quốc hội, bao gồm 18 điều (từ Điều 83 đến Điều 100).

Chương này xác định vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Quốc hội. Về cơ bản nội dung quyền hạn giống Hiến pháp năm 1980, tuy nhiên có một số bổ sung về quyền hạn của Quốc hội như quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, quyết định chính sách dân tộc của Nhà nước, quyết định trưng cầu ý dân (Điều 84 Hiến pháp năm 1992). Nhìn chung nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội thể hiện trên bốn lĩnh vực:

- Lập hiến và lập pháp;

- Quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước;

- Xây dựng củng cố và hoàn thiện bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa;

- Thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước.

Về cơ cấu tổ chức của Quốc hội theo Hiến pháp mới có một số thay đổi nhất định: Bỏ thể chế Hội đồng Nhà nước vừa là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, vừa là Chủ

tịch tập thể của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, khôi phục lại chế định Uỷ ban thường vụ Quốc hội và chế định Chủ tịch nước như Hiến pháp năm 1959. Theo Hiến pháp năm 1992, Chủ tịch và các Phó chủ tịch Quốc hội đồng thời là Chủ tịch, các Phó chủ tịch Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Một số thành viên của các hội đồng, Uỷ ban của Quốc hội làm việc theo chế độ chuyên trách (Điều 94 và 95).

Đề cao hơn nữa vai trò của đại biểu Quốc hội, Hiến pháp năm 1992 quy định rõ: *"Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước"* (Điều 97). So với Hiến pháp năm 1980 nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội cũng như trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho đại biểu Quốc hội thực hiện nhiệm vụ của mình được quy định cụ thể hơn (xem Điều 97 và Điều 100 Hiến pháp năm 1992).

Chương VII - Chủ tịch nước, bao gồm 8 điều (từ Điều 101 đến Điều 108).

Với Hiến pháp năm 1992 chế định Chủ tịch nước cá nhân được quy định lại thành một chế định riêng biệt như Hiến pháp năm 1959.

So với chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1992 có nhiều điểm khác biệt. Trước hết Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1946 vừa là người đứng đầu Nhà nước vừa là người đứng đầu Chính phủ nên quyền hạn rất lớn. Hiến pháp năm 1959 quy định Chủ tịch nước chỉ đứng đầu Nhà nước chứ không đứng đầu Chính phủ nhưng quyền hạn của Chủ tịch nước vẫn rất lớn vì Chủ tịch nước "*khi xét thấy cần thiết, có quyền tham dự và chủ tọa các phiên họp của Hội đồng Chính phủ*" (Điều 66) và Chủ tịch nước khi xét thấy cần thiết thì triệu tập

và chủ tọa hội nghị chính trị để xem xét những vấn đề rất lớn của nước nhà (Điều 67). Chủ tịch theo Hiến pháp năm 1980 không phải là cá nhân mà là Chủ tịch tập thể. Thể chế Chủ tịch tập thể như đã nói ở phần trước có nhiều nhược điểm như không nhanh nhạy, không linh hoạt và khó khăn trong việc đối ngoại. Chủ tịch nước theo Hiến pháp năm 1992 quyền hạn không rộng như Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội. Chủ tịch nước chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Thẩm quyền của Chủ tịch nước được quy định tại Điều 103 Hiến pháp năm 1992.

Chương VIII - Chính phủ, bao gồm 9 điều (từ Điều 109 đến Điều 117).

Cũng như Hội đồng Chính phủ theo Hiến pháp năm 1959, Chính phủ theo Hiến pháp năm 1992 được quy định là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nếu so sánh cả bốn bản hiến pháp của nước ta chúng ta thấy quan niệm về tính chất của Chính phủ có những thay đổi nhất định. Hiến pháp năm 1946 quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Nghị viện. Hiến pháp năm 1980 xây dựng Chính phủ (Hội đồng bộ trưởng) theo mô hình của hiến pháp xã hội chủ nghĩa nhưng với quan điểm tập quyền "rắn" nghĩa là quyền lực nhà nước thống nhất tập trung vào Quốc hội. Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thống nhất các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và giám sát. Các cơ quan nhà nước khác do Quốc hội lập ra là để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội. Hiến pháp năm 1992 kế thừa Hiến pháp năm 1959 xây dựng theo quan điểm tập quyền "mềm" nghĩa là quyền lực nhà nước vẫn tập trung thống nhất nhưng cần phải có sự phân chia chức

năng giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Vì vậy, Hiến pháp năm 1992 quy định: "*Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*". Với quy định này Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Nhà nước chứ không phải của Quốc hội, có thể hoạt động một cách độc lập tương đối trong lĩnh vực hành chính nhà nước.

Cách thức thành lập Chính phủ theo Hiến pháp năm 1992 hoàn toàn khác với Hiến pháp năm 1980. Hiến pháp năm 1992 chỉ có Thủ tướng Chính phủ là do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước, còn các Phó Thủ tướng, các bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Quốc hội chỉ phê chuẩn theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.[1] Như vậy, Hiến pháp năm 1992 đề cao vai trò của Thủ tướng Chính phủ trong việc thành lập Chính phủ, làm nổi trội vai trò của Thủ tướng Chính phủ. Có thể nói rằng đây là phương pháp hữu hiệu để xây dựng một chính quyền hành pháp mạnh mẽ.

Việc tăng cường vai trò của người đứng đầu Chính phủ còn thể hiện ở việc tăng thêm nhiều quyền hạn cho Thủ tướng Chính phủ mà trước đây Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 không quy định. Đó là các thẩm quyền được quy định tại các khoản 2, 4 và 5 của Điều 114 Hiến pháp năm 1992.

Chương IX - Hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân, bao gồm 8 điều (từ Điều 118 đến Điều 125).

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, nước ta vẫn chia làm 3 cấp hành chính: Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; xã, phường và thị trấn (Điều

(1). Trong thời gian Quốc hội không họp thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ (Điều 114).

118).[1] Ở tất cả các đơn vị hành chính nói trên đều thành lập Hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân. Tính chất của hội đồng nhân dân vẫn như cũ là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra nhưng Hiến pháp mới nhấn mạnh tính đại diện của hội đồng nhân dân rõ hơn: "*Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên*" (Điều 119). Như vậy, có thể thấy rằng hai đặc tính của hội đồng nhân dân kết hợp nhuần nhuyễn với nhau làm cho hội đồng nhân dân thực sự trở thành một cơ quan nhà nước quan trọng đảm bảo quyền làm chủ của nhân dân lao động.

Về cơ cấu tổ chức, Hiến pháp năm 1992 duy trì các quy định của Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân năm 1989 về thành lập thường trực hội đồng nhân dân ở các hội đồng nhân dân các cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh. Trong tổ chức hội đồng nhân dân còn thành lập các ban. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, quyền hạn của chủ tịch uỷ ban nhân dân được tăng cường. Một số quyền hạn trước đây thuộc tập thể uỷ ban nhân dân, nay chuyển cho chủ tịch uỷ ban nhân dân (xem Điều 124). Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân do Quốc hội khoá IX (kì họp thứ 5) thông qua ngày 21 tháng 6 năm 1994 trên tinh thần Hiến pháp năm 1992 đã tăng cường quyền lực cho chủ tịch uỷ ban nhân dân (xem Điều 52).

Đề cao hơn nữa vai trò của các tổ chức xã hội và đoàn thể quần chúng trong quản lí nhà nước và xã hội, Hiến pháp năm 1992 quy định Chủ tịch Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân địa phương được mời tham dự hội nghị uỷ ban nhân dân cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan. Hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân thực hiện chế độ thông

(1). Hiến pháp năm 1992 bỏ các đơn vị hành chính tương đương cấp tỉnh như đặc khu.

báo tình hình mọi mặt của địa phương cho Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, lắng nghe ý kiến, kiến nghị của các tổ chức này về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương, phối hợp với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân động viên nhân dân cùng Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh ở địa phương (Điều 125).

Chương X - Toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân, bao gồm 15 điều (từ Điều 126 đến Điều 140).

Theo quy định tại Điều 126 có thể nói về nhiệm vụ của toà án và Viện kiểm sát nhân dân không có gì thay đổi so với quy định của Hiến pháp năm 1980.

Về tổ chức hệ thống cơ quan toà án được quy định tại Điều 127 Hiến pháp năm 1992 và được cụ thể hoá bằng Luật tổ chức toà án nhân dân 1992, Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật tổ chức toà án nhân dân được Quốc hội thông qua ngày 28 tháng 12 năm 1993, Pháp lệnh về tổ chức toà án quân sự năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Toà án nhân dân ngày 28 tháng 10 năm 1995. Theo quy định của các văn bản pháp luật trên đây, ở nước ta có các toà án sau đây: Toà án nhân dân tối cao, toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; các toà án nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; các toà án quân sự; các toà án khác do luật định.

Trước năm 1992, trong hệ thống toà án nhân dân ở nước ta chỉ có toà án hình sự và toà dân sự. Đến nay trong hệ thống tổ chức toà án cấp trung ương và cấp tỉnh còn có thêm toà kinh tế, toà lao động và toà hành chính để chuyên xét xử các tranh chấp kinh tế, lao động và hành chính. Ở cấp huyện có thẩm phán chuyên trách xét xử tranh chấp lao động và khiếu kiện hành chính.

Sự khác nhau cơ bản giữa tổ chức toà án nhân dân theo Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 1980 là Hiến pháp năm 1992 quy định chế độ thẩm phán bổ nhiệm. Dựa trên tinh thần của Hiến

pháp, Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1992 đã quy định chỉ có Chánh án Toà án nhân dân tối cao là do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước còn tất cả các thẩm phán của toà án nhân dân các cấp kể cả phó chánh án toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh đều do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức (Điều 38). Nhiệm kì bổ nhiệm của các thẩm phán là 5 năm. Còn đối với các hội thẩm nhân dân thì kết hợp giữa chế độ cử và chế độ bầu.

Về các nguyên tắc xét xử, Hiến pháp năm 1992 ghi nhận lại những nguyên tắc đã quy định trong Hiến pháp năm 1980.

Về viện kiểm sát nhân dân, Hiến pháp năm 1992 cũng xác định tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn như trước đây nhưng về tổ chức và trách nhiệm cũng có những thay đổi và bổ sung nhất định. Theo quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 1992 cụ thể hoá quy định của Hiến pháp thì Viện kiểm sát nhân dân tối cao và viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập uỷ ban kiểm sát. Uỷ ban kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân tối cao do viện trưởng cử và trình uỷ ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn. Uỷ ban kiểm sát viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm có: Viện trưởng, các phó Viện trưởng, một số kiểm sát viên. Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do viện trưởng cử và trình Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao phê chuẩn. Một vấn đề quan trọng trước đây do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao hoặc viện trưởng viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định, nay chuyển cho Uỷ ban kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân tối cao và uỷ ban kiểm sát viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.[1]

Ngoài quy định nói trên, Hiến pháp năm 1992 cũng như Luật

(1).Xem: Điều 28 và 30 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 1992.

tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 1992 có quy định mới về việc viện trưởng viện kiểm sát nhân dân địa phương chịu trách nhiệm báo cáo trước hội đồng nhân dân về tình hình thi hành luật ở địa phương và trả lời chất vấn của đại biểu hội đồng nhân dân (Điều 140 Hiến pháp năm 1992).

Các quy định trên đây về viện kiểm sát nhân dân cho chúng ta thấy rằng Hiến pháp năm 1992 một mặt vẫn đề cao chế độ làm việc theo nguyên tắc thủ trưởng và trực thuộc một chiều để đề cao tính độc lập của viện kiểm sát, mặt khác phải kết hợp nguyên tắc này với chế độ bàn bạc tập thể khi viện kiểm sát quyết định những vấn đề quan trọng. Đồng thời, Hiến pháp mới cũng xác định tính chất giám sát của Quốc hội cũng như hội đồng nhân dân các cấp với hoạt động của viện kiểm sát nhân dân.

Chương XI - Quốc kì, Quốc huy, Quốc ca, Thủ đô, ngày Quốc khánh, bao gồm 5 điều (từ Điều 141 đến Điều 145).

Chương này về cơ bản giữ nguyên các quy định của Hiến pháp năm 1980, chỉ bổ sung thêm vào Hiến pháp việc quy định ngày Quốc khánh của nước ta là 2/9 - ngày Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh nước Việt Nam dân chủ cộng hoà.

Chương XII - Hiệu lực của Hiến pháp và việc sửa đổi Hiến pháp là Chương cuối cùng của *Hiến pháp* bao gồm Điều 146 và Điều 147. Nội dung của Chương này hoàn toàn giống quy định của Hiến pháp năm 1980.

Tóm lại, Hiến pháp năm 1992 đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của lịch sử lập hiến Việt Nam. Đây là bản Hiến pháp xây dựng chủ nghĩa xã hội trong thời kì đổi mới toàn diện và sâu sắc về kinh tế, từng bước và vững chắc về chính trị. Đây là bản Hiến pháp kế thừa có chắt lọc những tinh hoa của các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 đồng thời là bản Hiến pháp vận dụng sáng tạo những quan điểm cơ bản của chủ nghĩa Mác-Lênin và tư

tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng chủ nghĩa xã hội vào hoàn cảnh cụ thể của nước ta. Hiến pháp năm 1992 đánh dấu sự phục hưng và phát triển của nền tảng kinh tế của xã hội Việt Nam vào những năm cuối của thế kỉ. Nó là tấm gương phản chiếu những đổi mới trong tư tưởng lập hiến và lập pháp của con người Việt Nam. Đó là bản hiến pháp thể hiện sự độc lập và tự chủ trên tiến trình phát triển của nền triết học pháp quyền Việt Nam, một nền triết học pháp quyền thể hiện bản sắc dân tộc đồng thời thể hiện sự kết hợp nhuần nhuyễn với tính quốc tế và hiện đại trên cơ sở phát triển những tinh hoa của nền văn hoá pháp lí Việt Nam và sự tiếp thu những tinh hoa văn hoá pháp lí thế giới.

3. Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2001

a. Sự cần thiết phải sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992

Sau khoảng 10 năm có hiệu lực, Hiến pháp năm 1992 đã phát huy được hiệu quả của một đạo luật cơ bản của nhà nước. Hiến pháp năm 1992 đã thực sự tạo ra một cơ sở pháp lí vững chắc để xây dựng nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, xây dựng bộ máy nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, thực hiện chính sách hoà bình, hữu nghị, mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới phù hợp với xu thế hội nhập và toàn cầu hoá của thế giới hiện đại. Tuy nhiên, sau một thập kỉ, tình hình kinh tế, chính trị, xã hội có những thay đổi nhất định đòi hỏi Hiến pháp phải được bổ sung, sửa đổi nhằm phát huy hơn nữa hiệu lực và hiệu quả của nó trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Dưới sự lãnh đạo của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam, Quốc hội khoá X, kì họp thứ IX đã ra Nghị quyết số 43/2001/QH10 ngày 29/6/2001 về việc thành lập Uỷ ban dự thảo sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992. Bản dự thảo sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm

1992 đã được đưa ra thảo luận rộng rãi trong các tầng lớp nhân dân. Sau khi tổng hợp các ý kiến đóng góp của nhân dân, bản dự thảo đã được chỉnh lí, bổ sung nhiều lần. Sau một thời gian làm việc khẩn trương với sự bàn bạc, thảo luận dân chủ, công khai, ngày 25/12/2001 Quốc hội khoá X, kì họp thứ X với đa số tuyệt đối đã nhất trí thông qua Nghị quyết số 51/2001/QH10 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 1992.

b. Nội dung cơ bản của những vấn đề được sửa đổi, bổ sung trong Hiến pháp năm 1992

Theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001 có 24 vấn đề được sửa đổi, bổ sung trong Hiến pháp năm 1992. Sau đây chúng ta sẽ lần lượt xem xét các vấn đề đã được bổ sung, sửa đổi:

- Những sửa đổi, bổ sung trong Lời nói đầu:

Dân tộc Việt Nam vốn có truyền thống nồng nàn yêu nước, nhờ truyền thống yêu nước này mà chúng ta đã làm nên những trang sử vẻ vang cho nước nhà như đã nhiều lần đánh thắng các kẻ thù xâm lược mạnh hơn ta nhiều lần, đó là giặc Tống, Nguyên, Minh, Thanh và hai đế quốc lớn thời hiện đại là Pháp và Mỹ. Vì vậy, phát huy truyền thống yêu nước của dân tộc là một nhiệm vụ quan trọng và có ý nghĩa lớn trong thời đại ngày nay. Nhận thức sâu sắc về vấn đề này, Quốc hội đã nhất trí bổ sung cụm từ "*phát huy truyền thống yêu nước*" vào đoạn cuối của Lời nói đầu . Đoạn cuối của Lời nói đầu được viết như sau: "*Dưới ánh sáng của chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, thực hiện Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội, nhân dân Việt Nam nguyện phát huy truyền thống yêu nước, đoàn kết một lòng, nêu cao tinh thần tự lực, tự cường xây dựng đất nước, thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hữu nghị, hợp tác với tất cả các nước, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp, giành những thắng lợi to lớn hơn nữa trong sự nghiệp đổi mới,*

xây dựng và bảo vệ Tổ quốc."

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương I - Chế độ chính trị:

Chương Chế độ chính trị được sửa đổi, bổ sung 4 điều. Đó là các điều 2, 3, 8, 9:

+ Ngày nay, các nước tiến bộ trên thế giới đều xây dựng nhà nước pháp quyền. Khái niệm nhà nước pháp quyền (Rule of law, L'Etat de droit) đã trở thành một khái niệm phổ biến trong đời sống chính trị-xã hội của nhiều quốc gia trên thế giới. Xây dựng nhà nước pháp quyền là xây dựng một nhà nước mà ở đó tất cả các cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức nhà nước kể cả các quan chức cấp cao trong bộ máy nhà nước đều hoạt động theo đúng các quy định của hiến pháp và pháp luật. Trong nhà nước pháp quyền, pháp luật không những là công cụ để nhà nước quản lí mọi mặt đời sống xã hội mà còn là công cụ để nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình và để giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước. Khẳng định tư tưởng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, Điều 2 Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung như sau: "*Nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.*

Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp".

+ Mục tiêu xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nước ta là dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Mục tiêu này cần phải được thể hiện trong Hiến pháp. Vì vậy, Điều 3 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã ghi nhận: "*Nhà nước đảm bảo và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân thực hiện*

mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện; nghiêm trị mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân".

+ Sau khoảng 16 năm (kể từ năm 1986) thực hiện đường lối đổi mới, xây dựng nền kinh tế thị trường, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể trong các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá-xã hội. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, chúng ta cũng phải đối mặt với không ít những khó khăn, thách thức của những mặt trái của nền kinh tế thị trường, trong đó có nạn tham nhũng trong bộ máy nhà nước. Đấu tranh chống tham nhũng trong bộ máy nhà nước trở thành một trong những vấn đề được Nhà nước và xã hội quan tâm sâu sắc, vì vậy Hiến pháp sửa đổi đã đưa vấn đề đấu tranh chống tham nhũng lên nhiệm vụ hàng đầu.

Điều 8 Hiến pháp sửa đổi đã quy định: "*Các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức nhà nước phải tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền*".

+ Đại đoàn kết toàn dân là một trong những truyền thống quý báu nhất của dân tộc Việt Nam. Nhờ tinh thần đại đoàn kết toàn dân mà dân tộc ta tuy nhỏ yếu đã đánh thắng nhiều đế quốc hùng mạnh. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam từ khi thành lập cho đến nay luôn luôn là một tổ chức tập hợp và đoàn kết các giai cấp, các tầng lớp nhân dân, các dân tộc, các tôn giáo, các lực lượng xã hội trong và ngoài nước. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam càng ngày càng tỏ ra là một tổ chức quan trọng trong hệ thống chính trị ở nước ta, là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Để khẳng định và nâng cao hơn nữa vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Điều 9 Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung như sau: "*Mặt trận Tổ quốc Việt*

Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Mặt trận phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà nước chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức nhà nước.

Nhà nước tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên hoạt động có hiệu quả".

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương II - Chế độ kinh tế.

Chương Chế độ kinh tế được sửa đổi, bổ sung 5 điều: Điều 15, Điều 16, Điều 19, Điều 21, Điều 25.

+ Cuối thế kỉ XX, đầu thế kỉ XXI với những thành tựu khoa học, kĩ thuật và công nghệ mà loài người đã đạt được, xu thế toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng gia tăng. Ngày nay, nền kinh tế thị trường đã mang tính chất quốc tế hoá, bất cứ hàng hoá gì người ta cũng có thể mua, cũng có thể bán bất cứ ở đâu trong phạm vi toàn cầu. Như vậy, thị trường sản xuất và tiêu thụ hàng hoá giờ đây không bó hẹp trong một quốc gia mà đã ở phạm vi toàn cầu. Trong điều kiện đó bất kì một quốc gia nào muốn phát triển kinh tế đều buộc phải hội nhập quốc tế, chấp nhận luật lệ chung trên cơ sở thoả thuận giữa các quốc gia và tổ chức quốc tế đồng thời phải bảo vệ độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia mình. Xác định rõ các nguyên tắc và định hướng trên đây, Điều 15 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã quy định: "*Nhà nước xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động hội nhập kinh tế*

quốc tế; thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Nhà nước thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng".

+ Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng, tuy nhiên muốn phát huy mọi tiềm năng kinh tế của đất nước các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong sản xuất, kinh doanh đều phải được phát triển lâu dài và bình đẳng trước pháp luật. Thể hiện tư tưởng này, Điều 16 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã quy định: "*Mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước là làm cho dân giàu nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở phát huy mọi năng lực sản xuất, mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế gồm kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế tư bản nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài dưới nhiều hình thức, thúc đẩy xây dựng cơ sở vật chất-kĩ thuật, mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học kĩ thuật và giao lưu với thị trường thế giới. Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế được sản xuất, kinh doanh trong những ngành, nghề mà pháp luật không cấm; cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật. Nhà nước thúc đẩy sự hình thành, phát triển và từng bước hoàn thiện các loại thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa*". Điều đáng lưu ý là trong Điều 16 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã bổ sung thêm hai thành phần kinh tế là kinh tế tiểu chủ và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Như vậy theo quy định tại Điều 16 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi nước ta có 7 thành phần kinh tế.

+ Nhằm xác định rõ định hướng xã hội chủ nghĩa trong lĩnh vực kinh tế, Điều 19 Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung như sau: "*Kinh tế nhà nước được cũng cố và phát triển, nhất là trong các ngành và lĩnh vực then chốt, giữ vai trò chủ đạo, cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân*".

+ Điều 21 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi được bổ sung thêm thành phần kinh tế tiểu chủ cho phù hợp với Điều 16, theo đó Điều 21 được sửa đổi, bổ sung như sau: "*Kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân được chọn hình thức tổ chức sản xuất kinh doanh, được thành lập doanh nghiệp, không bị hạn chế về quy mô hoạt động trong những ngành, nghề có lợi cho quốc kế dân sinh. Kinh tế gia đình được khuyến khích phát triển*".

+ Về hoạt động đầu tư về Việt Nam của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, Hiến pháp năm 1992 sửa đổi ghi rõ là: "*Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư về nước*".

- Những sửa đổi, bổ sung trong chương III – Văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ.

Chương này được sửa đổi, bổ sung trong 4 điều: Điều 30, Điều 35, Điều 36, Điều 37.

+ Trong thời đại hội nhập và toàn cầu hoá, việc xây dựng một nền văn hoá Việt Nam hiện đại, vừa tiếp thu được những tinh hoa văn hoá nhân loại vừa giữ được bản sắc của văn hoá dân tộc là một nhiệm vụ hết sức quan trọng có ý nghĩa chiến lược. *Hiến pháp* là đạo luật cơ bản của Nhà nước, vì vậy phải thể hiện rõ tư tưởng chủ đạo trên đây. Vì vậy, Điều 30 được bổ sung, sửa đổi như sau: "*Nhà nước và xã hội bảo tồn, phát triển nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc Việt Nam, tư tưởng, đạo đức,*

phong cách Hồ Chí Minh; tiếp thu tinh hoa văn hoá nhân loại; phát huy mọi tài năng sáng tạo trong nhân dân. Nhà nước thống nhất quản lí sự nghiệp văn hoá. Nghiêm cấm truyền bá tư tưởng và văn hoá phản động; đồi trụy, bài trừ mê tín, hủ tục".

+ Giáo dục và đào tạo thường gắn liền với nhau. Phát triển giáo dục là nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, như vậy theo nghĩa rộng giáo dục bao gồm cả đào tạo, còn đào tạo có nghĩa hẹp hơn giáo dục. Đào tạo có nghĩa là giáo dục nghề nghiệp. Nếu nâng cao dân trí là nhu cầu không có giới hạn, thì đào tạo nghề nghiệp lại theo những nhu cầu nhất định, theo sự cần thiết của phân công lao động xã hội. Vì vậy, Quốc hội đã nhất trí sửa đổi quy định: *"Giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu"* thành *"phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu."* (Điều 35 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi).

+ Sau hơn 15 năm đổi mới, Việt Nam không những đạt được những thành tựu nổi bật trong lĩnh vực kinh tế, mà trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo cũng đã đạt được những tiến bộ lớn. Chúng ta về cơ bản đã phổ cập giáo dục tiểu học và xoá nạn mù chữ như quy định của Hiến pháp năm 1992. Vì vậy nhiệm vụ tiếp tục của chúng ta là phải thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở. Và điều này đã được thể hiện trong Điều 36 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi.

+ Thế kỉ XXI là thế kỉ của nền kinh tế tri thức. Khoa học và công nghệ vốn đã giữ vai trò then chốt trong sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước, giờ đây càng trở nên quan trọng hơn. Phát triển khoa học và công nghệ cũng như phát triển giáo dục trở thành quốc sách hàng đầu. Quốc hội với đa số tuyệt đối đã nhất trí bổ sung điều này vào phần đầu của Điều 37 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi.

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương V - Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Chương V được sửa đổi, bổ sung tại 2 điều: Điều 59 và Điều 75.

+ Đoạn cuối của Điều 59 trước đây quy định: "*Nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em tàn tật được học văn hoá và học nghề phù hợp*". Đoạn này được sửa đổi và bổ sung lại như sau: "*Nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn khác được học văn hoá và học nghề phù hợp*". Việc sửa đổi, bổ sung như vậy là cần thiết vì thuật ngữ "khuyết tật" chính xác hơn thuật ngữ "tàn tật" và ngoài trẻ em khuyết tật còn có những trẻ em đặc biệt khó khăn khác cũng cần phải được sự giúp đỡ của nhà nước và xã hội để được học văn hoá và học nghề như trẻ em mà bố mẹ và người thân đều mất trong tai biến thiên nhiên, tai nạn giao thông hoặc bệnh tật, trẻ em vì nhiều lí do khác nhau bị bỏ rơi mà không thể tìm lại bố mẹ, người thân...

+ Nhằm thực hiện chính sách đại đoàn kết dân tộc, trong đó có người Việt Nam định cư ở nước ngoài, bảo hộ quyền lợi chính đáng của họ, giúp họ luôn hướng quê hương, đất nước, nhớ về cội nguồn của mình, Điều 75 Hiến pháp năm 1992 đã được bổ sung, sửa đổi như sau: "*Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận của cộng đồng dân tộc Việt Nam. Nhà nước bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn bản sắc văn hoá dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước*".

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương VI - Quốc hội.

Trong Chương VI có sự sửa đổi, bổ sung tại Điều 84 (các điểm 4,5,7, 13) và Điều 91 (bãi bỏ điểm 8, sửa đổi điểm 9).

+ Thực hiện việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương theo hướng tăng quyền lực cho chính quyền địa phương, điểm 4 Điều 84 trước đây quy định Quốc hội quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết

toán ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế. Nay theo quy định mới Quốc hội chỉ phân bổ ngân sách trung ương còn phân bổ ngân sách địa phương thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân địa phương. Các thẩm quyền khác quy định trong điểm 4 Điều 84 vẫn giữ nguyên như cũ.

+ Vấn đề tôn giáo ở nước ta cũng như ở các nước trên thế giới là vấn đề phức tạp và nhạy cảm, vì vậy chính sách tôn giáo phải do Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất quyết định. Nhận thức sâu sắc vấn đề trên các nhà lập pháp Việt Nam đã bổ sung vào mục 5 Điều 84, theo đó Quốc hội không những có nhiệm vụ và quyền hạn quyết định chính sách dân tộc như quy định trước đây mà còn quyết định chính sách tôn giáo của Nhà nước.

+ Nhằm tăng cường chức năng giám sát của Quốc hội đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu và phê chuẩn, điểm 7 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi quy định Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

+ Nhằm phân biệt việc phê chuẩn các loại điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp kí kết và đề nghị Quốc hội phê chuẩn với việc phê chuẩn điều ước quốc tế do Chính phủ kí kết và Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội phê chuẩn, điểm 13 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi quy định: Quốc hội "*quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp kí; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế khác đã được kí kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chủ tịch nước*".

+ Điểm 8 Điều 91 được bãi bỏ. Đây là điểm quy định về thẩm quyền của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp, phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ và báo cáo với Quốc hội trong kì họp gần nhất của Quốc hội. Việc bãi bỏ quy định trên đây là hoàn

toàn hợp lí, bởi lẽ Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, việc phê chuẩn bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các thành viên của Chính phủ là công việc đặc biệt quan trọng phải thuộc thẩm quyền của Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Kinh nghiệm nước ngoài cũng cho thấy rằng, việc phê chuẩn bổ nhiệm các thành viên Chính phủ và các nhân sự cấp cao trong bộ máy nhà nước thuộc thẩm quyền của Nghị viện (hoặc thượng nghị viện).

+ Việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược cũng là công việc đặc biệt quan trọng, đòi hỏi sự sáng suốt, thận trọng và cần thiết sự suy xét, bàn định của Quốc hội, cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, vì vậy chỉ trong trường hợp Quốc hội không thể họp được thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội mới có quyền quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh và báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định tại kì họp gần nhất của Quốc hội. Thể hiện tư tưởng trên đây cụm từ "*trong thời gian Quốc hội không họp*" (điểm 9 Điều 91 Hiến pháp năm 1992) đã được thay thế bằng cụm từ "*trong thời gian Quốc hội không thể họp được*" (điểm 8 Điều 91 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi). Điều đó có nghĩa là nếu trong điều kiện Quốc hội có thể họp được thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội phải triệu tập phiên họp bất thường của Quốc hội để quyết định vấn đề tuyên bố tình trạng chiến tranh.

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương VII - Chủ tịch nước.

Chương VII được sửa đổi, bổ sung tại các điểm 4, 6, 7, 9 và 10 Điều 103.

+ Phù hợp với việc bãi bỏ điểm 8 Điều 91, điểm 4 Điều 103 được bổ sung, sửa đổi lại, theo đó Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

+ Điểm 6 Điều 103 trước đây quy định Chủ tịch nước căn cứ

vào Nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương, nay bổ sung thêm: Trong trường hợp Uỷ ban thường vụ Quốc hội không thể họp được, ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương.

+ Điểm 7 Điều 103 trước đây quy định Chủ tịch nước có quyền đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về các vấn đề quy định tại điểm 8, 9 Điều 91 trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày pháp lệnh hoặc nghị quyết được thông qua; nếu pháp lệnh, nghị quyết đó vẫn được Uỷ ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí, thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kì họp gần nhất. Điểm này được sửa đổi lại, theo đó Chủ tịch nước chỉ có quyền đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh vì thẩm quyền của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về các vấn đề quy định tại điểm 8 và 9 Điều 91 đã bị bãi bỏ.

+ Điểm 9 Điều 103 về nội dung không có gì khác trước, tuy nhiên được quy định cụ thể hơn trước.

+ Điểm 10 Điều 103 được bổ sung thêm quy định Chủ tịch nước trình Quốc hội phê chuẩn các điều ước quốc tế đã trực tiếp kí.

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương VIII - Chính phủ.

Trong Chương VIII có sự sửa đổi, bổ sung ở điểm 8 Điều 112, điểm 2 Điều 114, Điều 116.

+ Điểm 8 Điều 112 trước đây chỉ quy định Chính phủ thống nhất quản lí công tác đối ngoại của Nhà nước; kí kết, tham gia, phê duyệt điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ nay ngoài thẩm quyền trên Chính phủ còn có thẩm quyền đàm phán, kí kết điều ước quốc tế nhân danh nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trừ trường hợp quy định tại điểm 10 Điều 103 (thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước).

+ Phù hợp với việc bãi bỏ thẩm quyền của Uỷ ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, điểm 2 Điều 114 được sửa đổi, theo đó Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền đề nghị Quốc hội thành lập, bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ, trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

+ Điều 116 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã bãi bỏ thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của thủ trưởng các cơ quan trực thuộc Chính phủ.

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương X - Toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân.

Chương X được sửa đổi, bổ sung tại Điều 137 và Điều 140.

+ Trước đây, theo quy định tại Điều 137 Viện kiểm sát nhân dân tối cao kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ, các cơ quan ngang bộ, các cơ quan khác thuộc Chính phủ, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân, thực hành quyền công tố, bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất. Các viện kiểm sát nhân dân địa phương, các Viện kiểm sát quân sự kiểm sát việc tuân theo pháp luật, thực hành quyền công tố trong phạm vi trách nhiệm do luật định. Tuy nhiên, trong quá trình hoạt động, do phạm vi kiểm sát rất rộng nên hiệu quả của công tác kiểm sát thấp, hơn nữa giữa cơ quan kiểm sát và thanh tra nhiều khi trùng lắp công việc của nhau. Vì vậy, Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã thu hẹp thẩm quyền của cơ quan kiểm sát, từ nay các cơ quan này chỉ thực hiện quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp, góp phần bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.

+ Điều 140 Hiến pháp năm 1992, trước khi sửa đổi, quy định

viện trưởng các viện kiểm sát nhân dân địa phương chịu trách nhiệm báo cáo trước hội đồng nhân dân về tình hình thi hành pháp luật ở địa phương và trả lời chất vấn của đại biểu hội đồng nhân dân. Từ nay, do phạm vi thẩm quyền của Viện kiểm sát nhân dân bị thu hẹp nên Điều 140 được sửa đổi lại, theo đó viện trưởng viện kiểm sát nhân dân địa phương chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước hội đồng nhân dân và trả lời chất vấn trước hội đồng nhân dân nhưng không phải về "tình hình thi hành pháp luật ở địa phương" như trước đây mà về việc thực hành quyền công tố và các hoạt động tư pháp ở địa phương.

Tóm lại, trong 12 chương Hiến pháp năm 1992 chỉ có 4 chương là: Bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa (Chương IV); hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân (Chương IX); Quốc kì, Quốc huy, Quốc ca, ngày Quốc khánh (Chương XI); hiệu lực của hiến pháp và sửa đổi hiến pháp (Chương XII) là được hoàn toàn giữ nguyên, còn lại từ lời nói đầu cho đến các chương khác đều có sửa đổi, bổ sung. Việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001 đánh dấu một giai đoạn mới trong lịch sử lập hiến Việt Nam, đánh dấu một bước hoàn thiện chế độ chính trị, chế độ kinh tế, chính sách văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, củng cố việc tổ chức, phân công và phối hợp các nhánh quyền lực trong tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân vì mục tiêu xây dựng một xã hội dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, phù hợp với xu thế hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá của thế kỉ XXI.

VI. HIẾN PHÁP NĂM 2013

1. Hoàn cảnh ra đời của Hiến pháp năm 2013

Hiến pháp năm 1992 được ban hành trong bối cảnh những

năm đầu thực hiện công cuộc đổi mới đất nước do Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (năm 1986) đề ra và để thể chế hoá Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991. Hiến pháp năm 1992 đã tạo cơ sở chính trị-pháp lí quan trọng trong việc thực hiện công cuộc đổi mới. Qua 20 năm thực hiện Hiến pháp năm 1992, đất nước ta đã đạt những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử.[1] Hiện nay, đất nước ta đã thoát khỏi phạm vi những nước nghèo và bước vào ngưỡng cửa của những nước có thu nhập trung bình. Từ một nước thiếu lương thực trước thời kì đổi mới, đến nay nước ta đã vươn lên đứng trong nhóm các nước hàng đầu trên thế giới về xuất khẩu gạo, xuất khẩu cà phê, hạt tiêu. Quy mô tổng sản phẩm trong nước (GDP) tính theo giá thực tế đạt 101,6 tỉ USD, so với nhiều nước trên thế giới còn khá thấp, tuy nhiên đã tăng gấp 3,26 lần so với năm 2000. GDP bình quân đầu người năm 2010 đạt 1.168 USD;[2] năm 2015 dự kiến đạt 2.000 USD, phấn đấu đến năm 2020 bình quân thu nhập đầu người đạt 3.000 USD;[3] Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011 - 2020 được Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI (năm 2011) xác định là chiến lược tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và phát triển nhanh, bền vững; phát huy sức mạnh toàn dân tộc, xây dựng nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo định hướng xã hội chủ nghĩa.[4] Để thực hiện tư tưởng chỉ đạo đó, Chiến lược phát triển kinh tế- xã hội 2011 - 2020 của Đảng đã đề ra 5 quan điểm phát triển là: 1) Phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt

(1).Xem: *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb. Hồng Đức, 2014, tr. 6.

(2).Xem: *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 151.

(3).Xem: *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 31.

(4).Xem: *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 30.

trong chiến lược. 2) Đổi mới đồng bộ, phù hợp về kinh tế và chính trị vì mục tiêu xây dựng nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa, dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. 3) Mở rộng dân chủ, phát huy tối đa nhân tố con người, coi con người là chủ thể, nguồn lực chủ yếu và là mục tiêu của sự phát triển. 4) Phát triển mạnh mẽ lực lượng sản xuất với trình độ khoa học, công nghệ ngày càng cao đồng thời hoàn thiện quan hệ sản xuất trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. 5) Kiên trì xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ ngày càng cao trong điều kiện hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.(1)

Về hệ thống chính trị và vai trò lãnh đạo của Đảng, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI đã tiếp tục khẳng định các vấn đề quan trọng cần phải nghiên cứu, hoàn thiện sau đây:

- Dân chủ xã hội chủ nghĩa vừa là bản chất, vừa là mục tiêu, động lực, phát triển của đất nước. Xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, đảm bảo dân chủ được thực hiện trong thực tế cuộc sống ở mỗi cấp, trên tất cả các lĩnh vực;

- Nhà nước tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân; chăm lo hạnh phúc, sự phát triển tự do của mỗi người;

- Nhà nước ta là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân, nông dân và đội ngũ trí thức, do Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo.

- Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.(2)

---

(1).Xem: *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 30, 31.

(2).Xem: *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 52.

- Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI cũng đã chỉ ra những định hướng cơ bản trong đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước:

+ Đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm cho Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Nâng cao chất lượng của đại biểu Quốc hội, tăng hợp lí số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách; có cơ chế để đại biểu Quốc hội gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri. Cải tiến, nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội. Đổi mới, nâng cao chất lượng các kì họp của Quốc hội và chất lượng công tác xây dựng pháp luật, thực hiện tốt hơn nhiệm vụ quyết định và giám sát các vấn đề quan trọng của đất nước;

+ Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng xây dựng nền hành chính thống nhất, thông suốt, trong sạch, vững mạnh, tổ chức tinh gọn, hợp lí, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ;

+ Tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương, nâng cao chất lượng của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân các cấp, tiếp tục thực hiện thí điểm không tổ chức hội đồng nhân dân huyện, quận, phường; nghiên cứu về tổ chức chính quyền địa phương nông thôn, đô thị, hải đảo. Thực hiện phân cấp hợp lí cho chính quyền địa phương đi đôi với thanh tra, kiểm tra, giám sát của trung ương;

+ Đẩy mạnh việc thực hiện Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, xây dựng hệ thống cơ quan tư pháp trong sạch, vững mạnh, bảo vệ công lí, tôn trọng và bảo vệ quyền con người. Hoàn thiện chính sách pháp luật về hình sự, dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp. Đổi mới hệ thống tổ chức toà án theo thẩm quyền xét xử; mở rộng thẩm quyền xét xử đối với các khiếu kiện hành chính. Viện kiểm sát được tổ chức phù hợp với hệ thống toà án, đảm bảo

các điều kiện để thực hiện có hiệu quả chức năng thực hành quyền công tố và kiểm soát hoạt động tư pháp. Kiện toàn tổ chức và nâng cao chất lượng của các cơ quan điều tra, các tổ chức bổ trợ tư pháp. Tăng cường cơ chế giám sát, bảo đảm sự tham gia giám sát của nhân dân đối với hoạt động tư pháp.

Triển khai thực hiện quan điểm đổi mới của Đảng, tại kì họp thứ nhất, Quốc hội Khoá XIII diễn ra vào tháng 8/2011 đã quyết định sửa đổi Hiến pháp năm 1992 và thành lập Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp. Ngay sau khi được thành lập, Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp đã tổ chức tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992 và xây dựng Dự thảo trình Quốc hội cho ý kiến. Tại kì họp thứ 4, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 38/2012/QH13 về tổ chức lấy ý kiến nhân dân về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Thực hiện Nghị quyết của Quốc hội, ngày 02/01/2013, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đã được công bố để lấy ý kiến nhân dân. Hoạt động này đã được các cấp, các ngành triển khai sâu rộng, nghiêm túc, thu hút được sự tham gia tích cực, tâm huyết của đông đảo các tầng lớp nhân dân trong nước và đồng bào Việt Nam ở nước ngoài, thực sự là đợt sinh hoạt chính trị-pháp lí dân chủ, sâu rộng trong cả hệ thống chính trị.[1] Với sự tham gia tích cực của các tầng lớp nhân dân, đã có hơn 26 triệu lượt ý kiến góp ý của nhân dân về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp, với hơn 28.000 hội nghị, hội thảo, tọa đàm được tổ chức.[2] Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đã được trình Quốc hội xem xét, thảo luận tại 3 kì họp của Quốc hội (kì 4, kì 5, kì 6), 3 lần trình Hội nghị Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam Khoá XI (Hội nghị trung ương V, VII, VIII) và rất nhiều lần xin ý kiến của Bộ chính trị và

(1).Xem: *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2014, tr. 7.
(2).Xem: *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb. Hồng Đức, 2014, tr. 7.

các cơ quan, tổ chức, các nhà chính trị, nhà khoa học có uy tín. Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp đã nghiên cứu, giải trình, tiếp thu, chỉnh lí Dự thảo sửa đổi Hiến pháp trình Quốc hội thông qua tại kì họp thứ VI. Ngày 28/11/2013, sau nhiều ngày thảo luận, thống nhất ý kiến, trong không khí trang nghiêm và thể hiện sự đồng thuận cao, với đa số tuyệt đối 486/498 (chiếm 97,59%) Quốc hội Khoá XIII, kì họp thứ VI đã thông qua Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013. Đây là sự kiện chính trị-pháp lí đặc biệt quan trọng đánh dấu cột mốc mới trong lịch sử lập hiến Việt Nam.

2. Những điểm mới của Hiến pháp năm 2013 so với Hiến pháp năm 1992

2.1. Về cấu trúc của Hiến pháp

Cấu trúc của Hiến pháp năm 2013 gọn nhẹ hơn Hiến pháp năm 1992. Nếu Hiến pháp năm 1992 có 12 chương, 147 điều thì Hiến pháp năm 2013 đã rút gọn được 1 chương và 27 điều, chỉ còn 11 chương và 120 điều. Lời nói đầu của Hiến pháp năm 2013 khái quát về lịch sử Việt Nam và mục tiêu của bản Hiến pháp mới được quy định ngắn gọn và khúc chiết hơn so với Hiến pháp năm 1992. Vị trí các chương trong Hiến pháp cũng hợp lí hơn so với Hiến pháp năm 1992. Chương V Hiến pháp năm 1992 được gọi là "Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" nay được chuyển vào vị trí Chương II và được đổi tên thành: " Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân". Việc quy định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân ở Chương II thể hiện sự coi trọng quyền con người, quyền công dân của Nhà nước ta trong giai đoạn phát triển và đổi mới toàn diện của đất nước. Chương "Toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân" được chuyển từ vị trí Chương X về Chương VIII trước Chương "Chính quyền địa phương". Sự điều chỉnh này trong cấu trúc Hiến pháp là hợp lí theo tư duy logic chính quyền trung ương quy định trước, chính

quyền địa phương quy định sau.

Ngoài việc ghép Chương XI vào Chương I, Chương II và Chương III vào Chương III, Hiến pháp mới còn có thêm một chương mới đó là Chương X: "Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước". So với các Hiến pháp trước đây, đây là chương hoàn toàn mới. Chương này là kết quả của việc tiếp nhận tư duy lập hiến mới về các thiết chế hiến định độc lập trong Hiến pháp nước ngoài.

2.2. Về chế độ chính trị và cách thức tổ chức quyền lực nhà nước

Về chế độ chính trị và cách thức tổ chức quyền lực nhà nước, Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện những điểm mới sau đây:

- Tại khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 đã xác định: *"Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp"*. So với Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 bên cạnh quy định về phân công, phối hợp đã bổ sung thêm việc kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sự bổ sung này là cần thiết để khắc phục những yếu kém trong kiểm soát quyền lực nhà nước của bộ máy nhà nước ta theo Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001);

- Về các hình thức thực hiện quyền lực nhân dân, Điều 6 Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng các biện pháp dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, hội đồng nhân dân và các cơ quan nhà nước khác"*. So với Hiến pháp năm 1992 quy định này của Hiến pháp năm 2013 thể hiện sự tiến bộ rất rõ ràng của tư duy lập hiến Việt Nam. Hiến pháp năm 1992 chỉ mới quy định các hình thức dân chủ đại diện, còn Hiến pháp năm 2013 đã quy định đầy đủ hai hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trong Hiến pháp.

- Về địa vị pháp lí của Đảng cộng sản Việt Nam, ngoài việc tiếp tục xác định vai trò lãnh đạo Nhà nước và xã hội của Đảng, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung thêm khoản 2 quy định: *"Đảng cộng sản Việt Nam gắn bó mật thiết với nhân dân, phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết định của mình"*. Đồng thời bên cạnh việc quy định *"các tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật"* như Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 đã quy định bổ sung *"các đảng viên Đảng cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật"*. Các quy định mới trên đây là hoàn toàn hợp lí và cần thiết. Những quy định này xác định nghĩa vụ của các tổ chức của Đảng và các đảng viên Đảng cộng sản Việt Nam phải gắn bó mật thiết với nhân dân, phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về các quyết định của mình. Các quy định này là cơ sở pháp lí để nhân dân giám sát các tổ chức của Đảng và các Đảng viên hoạt động theo đúng các yêu cầu của nhà nước pháp quyền XHCN;

- Trong Chương "Chế độ chính trị" còn có quy định bổ sung mới về vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đó là *"vai trò phản biện xã hội, tham gia xây dựng Đảng, nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân, góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc"*. Vai trò phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là bổ sung quan trọng trong Hiến pháp năm 2013. Chế độ chính trị nhất nguyên của các nước XHCN có ưu thế là sự thống nhất chính trị cao, sự ổn định của đường lối và quyết sách chính trị, tuy nhiên cũng có hạn chế là thiếu sự phân tích phản biện đúng mức nên đôi khi các quyết sách chưa được nhìn nhận, xem xét trên nhiều bình diện khác nhau một cách khách quan và đầy đủ. Việc bổ sung quy định trên đây về vai trò của Mặt trận là hoàn toàn phù hợp với điều kiện hội nhập quốc tế, toàn cầu hoá hiện nay ở Việt Nam;

- Hiến pháp năm 2013 thể hiện sự tiếp nhận những hạt nhân hợp lí của học thuyết phân chia quyền lực trong tổ chức bộ máy nhà nước khi xác lập vị trí tính chất của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan toà án một cách rõ ràng. Hiến pháp năm 2013 đã xác định rõ Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp (Điều 69), Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp (Điều 94), toà án thực hiện quyền tư pháp (Điều 102);

- Về chế định Chủ tịch nước, Hiến pháp năm 2013 đã xác định rõ hơn quyền hạn của Chủ tịch nước khi xác định Chủ tịch nước quyết định phong, thăng, giáng tước quân hàm cấp tướng, chuẩn đô đốc, phó đô đốc, đô đốc hải quân, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Tổng tham mưu trưởng, Chủ nhiệm Tổng cục chính trị quân đội nhân dân Việt Nam thay cho quy định quyết định phong hàm, cấp "sĩ quan cấp cao" trong các lực lượng vũ trang nhân dân như quy định trong Hiến pháp năm 1992. Trên thực tế theo Hiến pháp năm 1992 Chủ tịch nước chỉ quyết định phong sĩ quan cấp thượng tướng và đại tướng, còn thẩm quyền quyết định phong sĩ quan cấp thiếu tướng và trung tướng thuộc thẩm quyền của Thủ tướng;

- Một điểm mới khác cần phải kể đến trong việc tổ chức quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013 là tổ chức chính quyền địa phương. Trong Hiến pháp năm 1992 Chương IX có tên gọi là Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân còn trong Hiến pháp năm 2013 Chương IX có tên gọi là: "Chính quyền địa phương". Việc khẳng định trong Hiến pháp chính quyền địa phương gồm Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân là cần thiết. Do Hiến pháp năm 1992 không xác định rõ chính quyền địa phương bao gồm những cơ quan nào nên ở một số địa phương quan niệm Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân ở địa phương cũng là chính quyền địa phương nên đã can thiệp cản trở tính độc lập của Toà án trong xét xử.

- Một điểm mới khác cũng cần lưu ý là ngoài ba cấp chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn, Hiến pháp mới còn quy định thêm đơn vị hành chính-lãnh thổ đặc biệt do Quốc hội thành lập. Mặt khác, để tạo điều kiện thuận lợi cho việc đa dạng hoá chính quyền địa phương, khoản 2 Điều 111 quy định: *"Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt do luật định."*

- Về tổ chức thực hiện và kiểm soát quyền lực nhà nước, Hiến pháp năm 2013 còn có điểm mới là đã có quy định về hai cơ quan hiến định độc lập là Hội đồng bầu cử trung ương và Kiểm toán nhà nước. Ở nước ngoài, ngoài hai cơ quan nói trên các cơ quan hiến định độc lập còn có Toà án Hiến pháp, Uỷ ban phòng chống tham nhũng, Uỷ ban thông tin quốc gia, Uỷ ban nhân quyền. Các cơ quan hiến định độc lập do được Hiến pháp quy định nên thể hiện tính độc lập cao trong tổ chức và hoạt động của mình, nhờ đó mà các thiết chế này có thể hoạt động có hiệu lực, hiệu quả cao và không phụ thuộc vào các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước, đảm bảo quyền lực nhà nước được kiểm soát chặt chẽ.

2.3. Về chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

So với Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 là một bước tiến vượt bậc trong việc bảo vệ các quyền con người và quyền công dân. Bên cạnh việc quy định về quyền công dân, quyền con người cũng được quy định một cách chi tiết và đầy đủ. Nếu trong Hiến pháp năm 1992 chương "Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" chỉ có 29 điều thì chương "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" trong Hiến pháp năm 2013 có 36 điều (tăng 7 điều so với Hiến pháp năm 1992). Hiến pháp năm 2013 đã dành 21 điều quy định về quyền con người, 15

điều quy định về quyền công dân. Tại khoản 1 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 đã xác định: *"Ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật"*. Việc quy định cụ thể về quyền con người được thể hiện trên các bình diện: Quyền bình đẳng trước pháp luật (khoản 1 Điều 16), quyền không bị phân biệt đối xử (khoản 2 Điều 16), quyền của người Việt Nam định cư ở nước ngoài (Điều 18), quyền sống, tính mạng được pháp luật bảo hộ (Điều 19); quyền bất khả xâm phạm về thân thể (khoản 1 Điều 20), quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín (Điều 21). Ngoài ra quyền con người trên các lĩnh vực khác được quy định tại các điều 22, 24, 26, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 43, 48, 49. Nhìn chung, quyền con người có phạm vi chủ thể rộng hơn quyền công dân. Trong khi quyền công dân Việt Nam chỉ dành cho người có quốc tịch Việt Nam thì quyền con người có phạm vi chủ thể rộng hơn là công dân Việt Nam, công dân nước ngoài, người không có quốc tịch (bao gồm cả người nước ngoài và người Việt Nam). Quyền công dân Việt Nam được pháp luật Việt Nam điều chỉnh, trong khi đó quyền con người vừa được pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam điều chỉnh.

Từ những phân tích trên đây có thể khẳng định rằng Hiến pháp năm 2013 là cột mốc mới đánh dấu sự phát triển, tiến bộ của nền lập hiến Việt Nam về tư tưởng dân chủ, về tổ chức, kiểm soát quyền lực nhà nước về bảo vệ các quyền con người, quyền công dân và về kĩ thuật lập hiến./.

CHƯƠNG IV
CHẾ ĐỘ CHÍNH TRỊ

I. KHÁI NIỆM CHẾ ĐỘ CHÍNH TRỊ

Chế độ chính trị là một khái niệm có nội dung phong phú, được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau, trong đó có những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, xét ở góc độ chung, chế độ chính trị được hiểu là nội dung và phương thức tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị của một quốc gia, mà trọng tâm là của nhà nước.[1] Theo đó, chế độ chính trị bao gồm nhiều yếu tố hợp thành như các quan điểm, tư tưởng, đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật, phương pháp (cách thức) tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị, tổ chức và thực hiện quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước, quản lí và phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội...

Thứ hai, xét theo quan điểm cấu trúc hệ thống, chế độ chính trị là một bộ phận hợp thành của chế độ xã hội. Trong cấu trúc đó, chế độ chính trị là một hệ thống các thiết chế (nhà nước, đảng chính trị cầm quyền và các tổ chức chính trị-xã hội) và hệ thống các mối quan hệ trong lĩnh vực chính trị (tổ chức và thực thi quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước). Theo đó, tương ứng với kiểu nhà nước là một kiểu chế độ chính trị có bản chất và những đặc trưng chung đồng thời chế độ chính trị của mỗi quốc gia trong cùng một kiểu nhà nước cũng có những đặc trưng riêng, tuỳ thuộc

(1).Xem: *Từ điển Bách khoa Việt Nam*, Tập 1, Nxb. KHXH, Hà Nội, 1995, tr.432.

vào đặc điểm, tình hình và trình độ phát triển về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của quốc gia đó trong mỗi thời kì cụ thể.

Thứ ba, xét từ góc độ phương pháp tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước, chế độ chính trị là tổng thể các phương pháp, cách thức, biện pháp tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Các phương pháp, cách thức và biện pháp đó phản ánh bản chất của chế độ chính trị. Các phương pháp này rất đa dạng và phức tạp nhưng nhìn chung gồm hai loại chính là các phương pháp dân chủ và các phương pháp phản dân chủ. Trong một nhà nước có chế độ chính trị dân chủ, lành mạnh thì các phương pháp, cách thức và biện pháp được áp dụng rộng rãi để tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước là dân chủ, công khai, minh bạch và hợp pháp. Ngược lại, trong nhà nước có chế độ chính trị độc tài thì các phương pháp, thủ đoạn hạn chế, bí mật, độc đoán và bất chấp luật pháp thường được áp dụng một cách phổ biến.

Thứ tư, xét từ góc độ pháp luật nói chung, chế độ chính trị là thể chế chính trị,[1] tổng thể các nguyên tắc, quy phạm pháp luật (được ghi nhận chủ yếu trong hiến pháp và nguồn khác của luật hiến pháp) để điều chỉnh các quan hệ chính trị cơ bản của một quốc gia, trọng tâm là cách thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Đó là các nguyên tắc, quy định về chính thể, bản chất và mục đích của nhà nước, quyền lực nhà nước, chủ quyền nhân dân, chủ quyền quốc gia, dân tộc, về tổ chức và hoạt động của các thiết chế chính trị, về chính sách đối nội và đối ngoại...

Trong luật hiến pháp với tư cách là một ngành luật và một bộ môn khoa học pháp lí chuyên ngành, khái niệm chính trị cần được xem xét chủ yếu dưới góc độ pháp luật, có tính đến vị trí, vai trò, giá trị pháp lí đặc biệt của hiến pháp đối với việc quy định và điều

(1). Khái niệm thể chế được hiểu theo hai nghĩa rộng và hẹp. Ở đây khái niệm thể chế được dùng theo nghĩa hẹp để áp dụng vào lĩnh vực chính trị.

chỉnh các vấn đề trọng yếu của chế độ chính trị. Theo đó, có thể hiểu khái niệm chế độ chính trị dưới góc độ luật hiến pháp như sau: *Chế độ chính trị là tổng thể các nguyên tắc, quy phạm của luật hiến pháp (bao gồm các nguyên tắc, quy phạm hiến định và các nguyên tắc, quy phạm pháp luật thể hiện trong các nguồn khác của luật hiến pháp) để xác lập và điều chỉnh các vấn đề về chính thể và chủ quyền quốc gia, về bản chất và mục đích của nhà nước, về tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân, về tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị và chính sách đối nội, đối ngoại của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

Do tính chất và tầm quan trọng đặc biệt của chế độ chính trị đối với sự phát triển của xã hội, cho nên trong hiến pháp của nước ta cũng như trong hiến pháp nhiều nước, chế độ chính trị thường được ghi nhận trong chương đầu với vị trí là chế định pháp lí cơ bản, chi phối nội dung của các chế định khác của hiến pháp. Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, chế định về chế độ chính trị nước ta đã trải qua một số giai đoạn phát triển quan trọng, trong đó giai đoạn sau là sự kế thừa và phát triển của giai đoạn trước ở mức cao hơn, hoàn thiện hơn. Trong Hiến pháp năm 2013, các quy định và nguyên tắc chính trị cơ bản về chế độ chính trị đã thể hiện một cách đầy đủ và toàn diện, tạo ra cơ sở pháp lí vững chắc cho việc thiết lập, củng cố và bảo vệ chế độ chính trị của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Các quy định và nguyên tắc trong chương Chế độ chính trị là cơ sở, nền tảng chính trị của các chương về Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân, Chính quyền địa phương...

II. CHÍNH THỂ CỦA NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Chính thể là một trong những vấn đề trọng yếu của một quốc

gia. Chính thể là mô hình tổ chức tổng thể của bộ máy quyền lực nhà nước, thể hiện cách thức tổ chức quyền lực nhà nước, xác lập các mối quan hệ cơ bản giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương; giữa trung ương với địa phương và giữa nhà nước với xã hội và nhân dân. Hình thức chính thể còn cho thấy những vấn đề như nguồn gốc của quyền lực nhà nước, vị trí, vai trò của các chủ thể quyền lực nhà nước, mức độ dân chủ trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước.

Với ý nghĩa đó, chính thể là nội dung luôn được ghi nhận trong hiến pháp của mỗi nước. Tuy có những khác biệt nhất định song nhìn chung trong hiến pháp của các nước thường ghi nhận hình thức chính thể một cách trang trọng trong một hoặc một số điều khoản, sau đó được cụ thể hoá trong hệ thống các quy định về cơ cấu tổ chức, chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của các thiết chế quyền lực nhà nước (như nguyên thủ quốc gia, các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp) các nguyên tắc tổ chức, hoạt động và các mối quan hệ giữa chúng.

Trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, Việt Nam là một nước phong kiến và sau đó là một nước thuộc địa nửa phong kiến, hình thức chính thể của các nhà nước đều là chính thể quân chủ chuyên chế, bộ máy cai trị được thiết lập theo mô hình triều đình phong kiến, quyền lực tập trung trong tay nhà vua (chúa) và gia đình hoàng tộc, cùng với hệ thống quan lại phân chia theo đẳng cấp rất phức tạp. Nhân dân không được hưởng các quyền tự do, dân chủ, không được tham gia vào quá trình tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước.

Cách mạng tháng Tám thành công đã xoá bỏ chế độ phong kiến, thực dân và chính thể quân chủ, mở ra một thời đại mới trong lịch sử phát triển của đất nước và dân tộc Việt Nam. Ngày 2 tháng 9 năm 1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc Tuyên ngôn độc

lập, khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Từ đây, hình thức chính thể của Nhà nước Việt Nam đã có sự thay đổi hoàn toàn so với các chính thể trước đó. Với chính thể này, quyền lực nhân dân đã được đề cao, các quyền con người, quyền tự do dân chủ của nhân dân được tôn trọng và phát huy, việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước được tiến hành theo các phương pháp dân chủ, nhân dân có điều kiện tham gia ngày càng đông đảo vào các công việc của nhà nước.

Ngày 08 tháng 9 năm 1945, chỉ một tuần sau khi tuyên bố độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã kí Sắc lệnh số 14 quyết định tổng tuyển cử trên phạm vi toàn quốc để bầu ra Quốc hội và ngày 06 tháng 01 năm 1946, cuộc Tổng tuyển cử đã được tiến hành và thành công tốt đẹp trên phạm vi cả nước.[1] Đây là sự kiện có ý nghĩa hết sức quan trọng, đánh dấu việc xác lập trên thực tế chế độ chính trị mới, dân chủ, hợp pháp với chế độ bầu cử phổ thông, đầu phiếu và trực tiếp.

Ngày 09 tháng 11 năm 1946, bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta đã được thông qua. Chương I của Hiến pháp năm 1946 có tiêu đề là *Chính thể*, gồm 3 điều. Điều 1 ghi nhận một cách trang trọng: *"Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo"*. Điều 2 khẳng định: *"Đất nước Việt Nam là một khối thống nhất Trung Nam Bắc không thể phân chia"*; Điều 3 quy định về Quốc kì, Quốc ca và Thủ đô. Tại Mục C Chương II Hiến pháp có 5 điều quy định về chế độ bầu cử, quyền bầu cử, ứng cử, bãi miễn và quyền phúc quyết của công dân. Trong các chương tiếp theo, Hiến pháp có các quy định cụ thể về tính chất, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, thẩm

(1). Đã bầu được 333 đại biểu Quốc hội, trong đó có 152 đại biểu ở Bắc Bộ, 108 đại biểu ở Trung Bộ và 73 đại biểu ở Nam Bộ.

quyền, chế độ và nguyên tắc tổ chức hoạt động của các thiết chế của bộ máy quyền lực nhà nước.

Căn cứ vào các quy định của Hiến pháp năm 1946 và thực tiễn tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước trong thời kì này thì chính thể của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là chính thể cộng hoà dân chủ nhân dân. Chính thể của nước ta có những nét tương đồng với chính thể cộng hoà dân chủ được áp dụng trong một số quốc gia trên thế giới đồng thời cũng có những điểm khác biệt và sáng tạo nhằm áp dụng phù hợp với điều kiện của Việt Nam, thể hiện ở một số điểm cơ bản sau:

- Nghị viện nhân dân: Nghị viện nhân dân là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp và có quyền quyết định những vấn đề chung của toàn quốc, biểu quyết ngân sách... Khác với chính thể của nhiều nước, Nghị viện nhân dân ở nước ta là cơ quan có quyền lực cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (Điều 22), Nghị viện chỉ có một viện và việc bầu cử nghị viên do công dân Việt Nam (toàn thể cử tri trong toàn quốc) bầu ra (Điều 24);

- Chủ tịch nước: Chủ tịch nước vừa là người đứng đầu Nhà nước vừa là người đứng đầu Chính phủ. Chủ tịch nước có quyền hạn rất lớn, tương tự như quyền hạn của tổng thống trong một số nước có chính thể cộng hoà tổng thống. Nhưng khác với chính thể cộng hoà tổng thống ở một số nước, Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà không do nhân dân trực tiếp bầu ra mà do Nghị viện nhân dân bầu (Điều 45), phải là nghị viên và không phải chịu một trách nhiệm nào ngoài tội phản quốc (Điều 51). Khác với chính thể cộng hoà đại nghị của một số nước, Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là người đứng đầu bộ máy hành pháp;

- Chính phủ - Cơ quan hành chính nhà nước cao nhất toàn quốc. Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và nội các. Khác với chính thể cộng hoà trong một số nước, toàn thể nội

các không phải chịu liên đới trách nhiệm về hành vi của một bộ trưởng (Điều 54);

- Hệ thống cơ quan tư pháp gồm có: Toà án tối cao, các toà án phúc thẩm, các cơ quan đệ nhị cấp và sơ cấp. Các nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của toà án đã được xác lập: nguyên tắc thẩm phán độc lập và chỉ tuân theo pháp luật (Điều 69); nguyên tắc xét xử công khai, bị cáo được quyền bào chữa (Điều 67); nguyên tắc được dùng tiếng nói dân tộc trước toà án (Điều 66) đã được xác lập;

- Chính quyền địa phương. Theo quy định của Hiến pháp năm 1946, hội đồng nhân dân chỉ có hai cấp là tỉnh (thành phố) và xã (thị xã), còn uỷ ban hành chính thì có 3 cấp là tỉnh (thành phố), huyện và xã (thị xã).

Về mối quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, chính thể Việt Nam dân chủ cộng hoà cũng có những điểm riêng, đó là không có sự phân chia, phân lập quyền lực như mô hình nhà nước trong chính thể cộng hoà tổng thống hay cộng hoà đại nghị của một số nước. Ở nước ta, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp được trao quyền lực để thực thi công vụ trên cơ sở bảo đảm quyền lực nhân dân.

Như vậy, theo Hiến pháp năm 1946, chính thể của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là *chính thể cộng hoà dân chủ nhân dân,* có những nét tương đồng với chính thể cộng hoà dân chủ nói chung nhưng cũng có những đặc trưng riêng. Trong chính thể cộng hoà dân chủ nhân dân Việt Nam, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước được tiến hành theo phương pháp dân chủ, công khai; chế độ bầu cử là phổ thông, đầu phiếu, tự do, trực tiếp và công khai.

Kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp

năm 1959 tiếp tục khẳng định tính chất của chính thể của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đồng thời đã có những bổ sung và phát triển mới như: cùng với việc quy định tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, Hiến pháp còn quy định phương thức: *"Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và hội đồng nhân dân..."* (Điều 4); các nguyên tắc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân đã được ghi nhận rõ và đầy đủ hơn: "*Việc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân các cấp đều được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín*" (Điều 5); quy định về mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước và nhân dân: "*Tất cả các cơ quan nhà nước đều phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến của nhân dân và chịu sự kiểm soát của nhân dân*" (Điều 6)...

Về các thiết chế của bộ máy nhà nước, Hiến pháp năm 1959 đã có một số sửa đổi, bổ sung mới: Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp. Trong cơ cấu của Quốc hội có Uỷ ban thường vụ Quốc hội và các uỷ ban; quyền hạn của Quốc hội được mở rộng và được quy định cụ thể (tại Điều 50). Chủ tịch nước là người thay mặt cho nước Việt Nam dân chủ cộng hoà về mặt đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước vẫn do Quốc hội bầu nhưng không nhất thiết phải là đại biểu Quốc hội. Tuy không còn là người đứng đầu cơ quan hành pháp và quyền hạn có hạn chế hơn so với thời kì trước nhưng khi xét thấy cần thiết Chủ tịch nước vẫn có quyền tham dự và chủ toạ các phiên họp của Hội đồng Chính phủ. Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính cao nhất. Trong hệ thống cơ quan tư pháp, bên cạnh hệ thống toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân đã hình thành một hệ thống độc lập. Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội và Uỷ ban

thường vụ Quốc hội.

Đến Hiến pháp năm 1980, những vấn đề chung về chính thể của nước ta được quy định tại Chương I với tiêu đề *"Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Chế độ chính trị"*. Cách thể hiện của Hiến pháp đã gắn những vấn đề về chính thể với chế độ chính trị để xác lập cơ sở pháp lí đầy đủ và toàn diện hơn về chính thể, về vị trí, vai trò và các mối quan hệ của các thiết chế trong hệ thống chính trị, phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước xã hội chủ nghĩa trên phạm vi cả nước. Nội hàm của khái niệm chính thể nước ta đã có sự thay đổi về chất và được bổ sung những nội dung mới. Về tính chất, đó là chính thể *Cộng hoà xã hội chủ nghĩa*, một chính thể đề cao quyền lực nhân dân, mở rộng dân chủ, phát huy quyền làm chủ của nhân dân và vai trò của các tổ chức chính trị xã hội, dưới sự lãnh đạo của Đảng trong việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước xã hội chủ nghĩa. Theo quy định của Hiến pháp năm 1980, vị trí tính chất và mối quan hệ giữa các cơ cấu lớn của bộ máy nhà nước có những điểm mới đáng chú ý: Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất; Quốc hội có quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Hội đồng nhà nước có hai vai trò: là cơ quan cao nhất, hoạt động thường xuyên của Quốc hội và là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hội đồng bộ trưởng là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của Quốc hội; Chủ tịch Tổng liên đoàn lao động Việt Nam có quyền tham dự hội nghị Hội đồng bộ trưởng.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 và những sửa đổi bổ sung năm 2001, chính thể của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tiếp tục được củng cố và có những phát triển mới. Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Quyền lực nhà

nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Hội đồng nhà nước không còn tồn tại, chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của nó được trao cho hai cơ quan là Chủ tịch nước và Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Tương tự như quy định của Hiến pháp năm 1946, Chủ tịch nước là người đứng đầu nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số các đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, theo quy định của Hiến pháp năm 1992, quyền hạn của Chủ tịch nước có hạn chế hơn so với quyền hạn của Chủ tịch nước được quy định trong Hiến pháp năm 1946. Về hành pháp, Hội đồng bộ trưởng được đổi thành Chính phủ. Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính cao nhất. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Ngoài Thủ tướng, các thành viên khác của Chính phủ không nhất thiết là đại biểu Quốc hội. Chủ tịch Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Chủ tịch Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ khi bàn về các vấn đề có liên quan. Về tư pháp, hệ thống toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân tiếp tục được củng cố và phát triển. Hiến pháp và các luật về tổ chức toà án và viện kiểm sát có nhiều quy định mới và cụ thể để bảo đảm hiệu quả hoạt động của các cơ quan này. Đồng thời, các cơ quan bổ trợ tư pháp như luật sư, công chứng, giám định tư pháp... cũng đã hình thành, góp phần tích cực vào quá trình dân chủ hoá các hoạt động tư pháp và bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Hiến pháp năm 2013 tiếp tục kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1992, được sửa đổi, bổ sung năm 2001 về chế độ chính trị, đồng thời đã có sự phát triển và bổ sung nhiều quy định, trong đó có những điểm mới chủ yếu sau:

- Tiếp tục khẳng định xuyên suốt, nhất quán quan điểm "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân" nhưng bổ sung một điểm mới quan trọng là *"Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam do nhân dân làm chủ"* (khoản 2 Điều 2) để thể hiện rõ vai trò quan trọng của nhân dân trong mối quan hệ với Nhà nước;

- Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng hình thức dân chủ trực tiếp"* (Điều 6), đây là lần đầu tiên vấn đề dân chủ trực tiếp được quy định như một nguyên tắc hiến định, khẳng định tư tưởng đề cao quyền lực nhân dân trong chính thể của nước ta;

- Hiến pháp năm 2013 đã quy định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và mối quan hệ giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước ở trung ương: Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Lần đầu tiên Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội thực hiện quyền lập pháp (Điều 69); Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94) và Toà án nhân dân tối cao thực hiện quyền tư pháp (Điều 102).

- Hiến pháp năm 2013 đã thay đổi tên Chương IX của Hiến pháp năm 1992 thành chương Chính quyền địa phương để làm rõ hơn tính chất của hệ thống cơ quan công quyền ở địa phương trong mối quan hệ trung ương. Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 đã có những quy định mở: *"Cấp chính quyền địa phương gồm có hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt do luật định"* (Điều 112) để tạo cơ sở cho việc xây dựng mô chính quyền địa phương ở nước ta thống nhất trong đa dạng, phát huy vai trò của chính quyền địa phương, phát huy dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân trong chính thể nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân.

III. BẢN CHẤT CỦA NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Bản chất của nhà nước là vấn đề hết sức quan trọng. Theo Chủ tịch Hồ Chí Minh: "*Tính chất nhà nước là vấn đề cơ bản của hiến pháp. Đó là vấn đề nội dung giai cấp của chính quyền. Chính quyền ấy về tay ai và phục vụ quyền lợi của ai? điều đó quyết định toàn bộ nội dung của hiến pháp*".(1) Các hiến pháp nước ta đều có những điều khoản để xác định rõ bản chất của nhà nước. Hiến pháp năm 1946 xác định: "*Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo*" (Điều 1). Quy định này của Hiến pháp đã khẳng định rõ bản chất của Nhà nước ta là một nhà nước dân chủ nhân dân, thể hiện quyền lực nhân dân và phục vụ lợi ích của nhân dân. Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà biểu hiện ở sự kết hợp hài hoà giữa tính giai cấp, tính dân tộc và tính nhân dân: Đó là nhà nước do giai cấp công nhân lãnh đạo, đề cao tinh thần đoàn kết rộng rãi toàn dân, đảm bảo các quyền tự do dân chủ và thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân. Tính chất này của nhà nước tiếp tục được ghi nhận và phát triển trong các hiến pháp sau đó.

Hiến pháp năm 1959 khẳng định nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là một nước dân chủ nhân dân (Điều 2), một nhà nước thống nhất của nhiều dân tộc (Điều 3). Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đều thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân (Điều 4). Tất cả các cơ quan nhà nước đều phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát

(1).Xem: *Hồ Chí Minh Tuyển tập*, Nxb. Sự thật, 1960, tr. 751.

của nhân dân. Tất cả các nhân viên nhà nước đều phải trung thành với chế độ dân chủ nhân dân, tuân theo hiến pháp và pháp luật, hết lòng hết sức phục vụ nhân dân (Điều 6). Nhà nước nghiêm cấm và trừng trị mọi hành động phản quốc, chống lại chế độ dân chủ nhân dân (Điều 7). Như vậy, Hiến pháp năm 1959 đã khẳng định rõ mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân, quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và nhân viên nhà nước trước Tổ quốc và nhân dân, ghi rõ phương thức thực hiện quyền lực nhân dân, xác lập chế độ dân chủ và chuyên chính với mọi hành động xâm hại tới chế độ dân chủ và quyền lực của nhân dân.

Hiến pháp năm 1980 khẳng định bản chất Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước chuyên chính vô sản... thực hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động (Điều 2). Tất cả các cơ quan nhà nước phải hết lòng hết sức phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát của nhân dân, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, nghiêm cấm mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền (Điều 8). Như vậy, Hiến pháp năm 1980 đã quy định một cách mạnh mẽ và toàn diện hơn về bản chất và mục đích Nhà nước ta. Đồng thời, trong Chương I, Hiến pháp năm 1980 còn ghi nhận những nguyên tắc và quy định quan trọng xác lập những mối quan hệ giữa Nhà nước với các tổ chức chính trị - xã hội, bảo đảm cho việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước phù hợp với bản chất đó (trong các điều 4, 5, 7, 8, 12, 13).

Hiến pháp năm 1992 và những sửa đổi, bổ sung năm 2001[1] đã ghi nhận một cách đầy đủ và sâu sắc bản chất và mục đích của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiến pháp ghi nhận: *"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà*

(1). Theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.

nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức". Mục tiêu của Nhà nước là bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện để phát triển toàn diện; nghiêm trị mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và nhân dân (Điều 3)...

Kế thừa và phát triển những quy định của Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992, được sửa đổi, bổ sung năm 2001, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục quy định bản chất của Nhà nước Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, nhưng bổ sung và phát triển nguyên tắc quyền làm chủ của nhân dân: *"Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam do nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức"* (khoản 2 Điều 2) và nguyên tắc kiểm soát quyền lực: *"Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp"* (khoản 3 Điều 2).

Như vậy, trong suốt quá trình tồn tại và phát triển, Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam luôn là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân với mục đích xây dựng một xã hội xã hội chủ nghĩa dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Đi sâu vào những quy định cụ thể trong Chương I của Hiến pháp năm 2013, bản chất và mục đích của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thể hiện ở những điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, Nhà nước ta là nhà nước xã hội chủ nghĩa, lấy liên

minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức làm nền tảng, thực hiện chính sách đại đoàn kết dân tộc và sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội là nguyên tắc hiến định. Đây là đặc điểm thể hiện tính giai cấp của Nhà nước và sự kết hợp nhuần nhuyễn giữa tính giai cấp với tính dân tộc và tính nhân dân.

Thứ hai; Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước: Quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân, do nhân dân tổ chức ra và vì lợi ích của nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước phải theo Hiến pháp và pháp luật; Nhà nước quản lí xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ.

Thứ ba, dân chủ là thuộc tính của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, tạo điều kiện để nhân dân tham gia đông đảo vào các công việc của Nhà nước và xã hội.

Thứ tư, Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước thống nhất của các dân tộc Việt Nam, Nhà nước thực hiện chính sách bình đẳng và đoàn kết giữa các dân tộc, nghiêm cấm mọi hành vi kì thị, chia rẽ dân tộc.

Thứ năm, mục đích của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là xây dựng một nước Việt Nam hoà bình, thống nhất, độc lập và toàn vẹn lãnh thổ, dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện; nghiêm trị mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và nhân dân. Nhà nước thực hiện chính sách hoà bình, hữu nghị, mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả

các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị và xã hội khác nhau, trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau, không can thiệp vào các công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và các bên cùng có lợi.

IV. HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ CỦA NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1. Khái niệm hệ thống chính trị

Hệ thống chính trị là khái niệm đã xuất hiện trong sách báo chính trị pháp lí từ lâu. Ở nước ta, vấn đề về hệ thống chính trị cũng đã được quan tâm nghiên cứu ở những góc độ khác nhau. Từ tháng 3 năm 1989, khái niệm này đã được sử dụng chính thức trong văn kiện của Đảng.(1)

Hệ thống chính trị là một khái niệm có nội dung phong phú, được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau. Ở góc độ khái quát nhất, hệ thống chính trị được hiểu là một phạm trù thể hiện hình thức tổng quát nhất của chính trị và dân chủ, có nội dung chủ yếu là xác lập cơ chế thực hiện quyền lực chính trị và quyền lực nhà nước. Xét ở góc độ cấu trúc, hệ thống chính trị là một hệ thống thiết chế chính trị có mối quan hệ mật thiết với nhau. Xét theo góc độ chính trị-pháp lí gắn với mục tiêu và giá trị, hệ thống chính trị được hiểu là "*một cơ cấu bao gồm nhà nước, các đảng phái, các đoàn thể, các tổ chức xã hội chính trị tồn tại và hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật hiện hành, được chế định theo tư tưởng giai cấp cầm quyền, nhằm tác động vào các quá trình kinh tế-xã hội với mục đích duy trì và phát triển chế độ đó*".(2)

Chính trị là một yếu tố thuộc kiến trúc thượng tầng, vì vậy các

---

(1). Trong Văn kiện Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam (khoá VI).

(2).Xem: Đỗ Nguyễn Phương - Trần Ngọc Đường, "Xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa và nhà nước pháp quyền", Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1992, tr. 6.

vấn đề về hệ thống chính cũng cần được xem xét trong mối quan hệ chung giữa chính trị với kinh tế, văn hoá và xã hội. Theo đó, ứng với mỗi mô hình kinh tế-xã hội, tuỳ thuộc vào điều kiện và hoàn cảnh lịch sử cụ thể, có một mô hình tổ chức chính trị và dân chủ tương ứng. Ở nước ta, mô hình kinh tế-xã hội trước thời kì đổi mới được đặc trưng bằng cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp và tương ứng với nó là hệ thống chuyên chính vô sản. Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với những nhiệm vụ và mục tiêu cụ thể đòi hỏi phải có một hệ thống chính trị với những đặc trưng mới, phù hợp với yêu cầu phát triển của kinh tế-xã hội trong tình hình mới.

Kết quả tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị có tác động trực tiếp và mạnh mẽ đến sự phát triển của kinh tế-xã hội. Sự tác động đó có thể là tích cực nếu hệ thống chính trị được tổ chức và hoạt động phù hợp với tính chất và trình độ phát triển của mô hình kinh tế-xã hội. Ngược lại, nếu hệ thống chính trị được tổ chức không phù hợp với tính chất và trình độ phát triển của kinh tế-xã hội thì nó sẽ có tác động tiêu cực tới quá trình phát triển của kinh tế-xã hội.

Xuất phát từ bản chất của chế độ chính trị và những điều kiện lịch sử cụ thể, hệ thống chính trị của mỗi nước cũng có những đặc thù riêng. Hệ thống chính trị của nước ta hình thành và phát triển trong quá trình đấu tranh cách mạng, chính thức ra đời từ Cách mạng tháng Tám và ngày càng hoàn thiện. Theo những quy định trong Chương I Hiến pháp năm 2013, hệ thống chính trị của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam bao gồm: Đảng cộng sản Việt Nam, Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam và Hội cựu chiến binh Việt Nam, trong đó Đảng cộng

sản Việt Nam là hạt nhân chính trị lãnh đạo và Nhà nước là trụ cột của hệ thống chính trị.

2. Vị trí, vai trò của Đảng cộng sản Việt Nam trong hệ thống chính trị

Đảng cộng sản là một bộ phận cấu thành và là hạt nhân chính trị lãnh đạo của hệ thống chính trị. Sự lãnh đạo của Đảng cộng sản đối với hệ thống chính trị và đối với xã hội là một nguyên lí xã hội chủ nghĩa nói chung và của nước ta nói riêng. Củng cố và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và hệ thống chính trị là yếu tố quyết định đối với thắng lợi của công cuộc đổi mới và sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nước ta.

Từ khi giành được chính quyền đến nay, qua các giai đoạn lịch sử khác nhau, Đảng luôn là lực lượng lãnh đạo chính quyền và các tổ chức trong hệ thống chính trị. Trong giai đoạn hiện nay, để thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế, việc phát huy vai trò hạt nhân chính trị và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị ngày càng quan trọng.

Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và hệ thống chính trị luôn được thể hiện trong các bản hiến pháp.

Trong Hiến pháp năm 1946, mặc dù không có một điều khoản riêng quy định về sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước và hệ thống chính trị nhưng thông qua chế định Chủ tịch nước, với vị trí và vai trò đặc biệt của Chủ tịch Hồ Chí Minh, người người sáng lập ra Đảng cộng sản Việt Nam và là vị Chủ tịch nước đầu tiên của Việt Nam, các quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng đã được tổ chức thực hiện thắng lợi. Hiến pháp năm 1959 đã thể hiện quyền lãnh đạo của Đảng đối với Nhà

nước và hệ thống chính trị trong Lời nói đầu của Hiến pháp. Hiến pháp năm 1980 đã thể chế hoá vai trò lãnh đạo của Đảng trong Lời nói đầu, Điều 4 Hiến pháp và lần đầu tiên thuật ngữ mới "*Hiến pháp thể chế hoá đường lối của Đảng*" được sử dụng. Hiến pháp năm 1992, được sửa đổi, bổ sung năm 2001 tiếp tục ghi nhận ngắn gọn, chặt chẽ và đầy đủ hơn vai trò lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước và hệ thống chính trị tại Điều 4.

Kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội và đã có những bổ sung, phát triển quan trọng: Bổ sung quy định thể hiện đầy đủ hơn bản chất, vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam: "Đảng cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, *đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng,* là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội" (khoản 1 Điều 4); quy định rõ trách nhiệm của Đảng đối với nhân dân, trước nhân dân: *"Đảng cộng sản Việt Nam gắn bó mật thiết với Nhân dân, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình"* (khoản 2 Điều 4); đồng thời quy định: "*Các tổ chức Đảng và đảng viên Đảng cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật*" (khoản 3 Điều 4).

Nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội được thể hiện trong cương lĩnh chính trị của Đảng và được bổ sung, cụ thể hoá trong các nghị quyết đại hội Đảng qua các nhiệm kì và các nghị quyết chuyên đề, bao gồm những mặt cơ bản sau:

- Đề ra đường lối, chủ trương, chính sách lớn để định hướng cho sự phát triển của Nhà nước và xã hội trong trong từng thời kì cụ thể;

- Vạch ra những phương hướng và nguyên tắc cơ bản làm cơ

sở cho việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước và pháp luật, củng cố và phát triển hệ thống chính trị, thiết lập chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền làm chủ của nhân dân;

- Đề ra những quan điểm và chính sách về công tác cán bộ; phát hiện, lựa chọn, bồi dưỡng những đảng viên ưu tú và những người ngoài Đảng có phẩm chất và năng lực giới thiệu với các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị-xã hội thông qua cơ chế bầu cử, tuyển chọn để bố trí vào làm việc trong cơ quan nhà nước và các tổ chức chính trị-xã hội;

- Đảng thực hiện sự lãnh đạo của mình thông qua các đảng viên và tổ chức Đảng bằng cách giáo dục đảng viên nêu cao vai trò tiên phong, gương mẫu, qua đó tập hợp, giáo dục và động viên quần chúng tham gia quản lí nhà nước, quản lí xã hội, ủng hộ và tích cực thực hiện đường lối chính sách của Đảng, tôn trọng và thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật của Nhà nước.

- Đảng thực hiện công tác kiểm tra việc chấp hành và tổ chức thực hiện đường lối, chính sách, nghị quyết của Đảng đối với các đảng viên, các tổ chức Đảng, các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội, phát hiện và uốn nắn kịp thời những sai lầm, lệch lạc. Đồng thời, Đảng tiến hành tổng kết thực tiễn, rút kinh nghiệm để không ngừng bổ sung và hoàn thiện các đường lối, chính sách trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Về thực chất, sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội là lãnh đạo chính trị mang tính định hướng, tạo điều kiện để Nhà nước và các tổ chức thành viên của hệ thống chính trị có cơ sở để chủ động sáng tạo trong tổ chức và hoạt động bằng những công cụ, phương pháp và biện pháp cụ thể của mình. Phương pháp để thực hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là những phương pháp dân chủ, giáo dục, thuyết phục và dựa vào uy tín, năng lực của các đảng viên và tổ chức cơ sở Đảng. So với các đảng chính trị cầm quyền trong các nhà nước khác, vị trí, vai trò

lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội có những đặc trưng riêng như: Quyền lãnh đạo của Đảng được ghi nhận trong Hiến pháp; cơ sở chính trị xã hội của Đảng rất rộng rãi, sự lãnh đạo của Đảng được tất cả các tổ chức chính trị xã hội thừa nhận; Đảng là đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc... Vì vậy, những chủ trương và quan điểm lớn của Đảng được mọi tầng lớp nhân dân quan tâm, tham gia góp ý kiến từ khi soạn thảo và tích cực ủng hộ, tổ chức thực hiện trên thực tế.

Những năm vừa qua, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội đã có nhiều đổi mới, tạo tiền đề cho việc kiện toàn và phát huy vai trò và hiệu lực quản lí của Nhà nước, xây dựng và đổi mới hệ thống chính trị, phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Tuy nhiên, sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước và hệ thống chính trị vẫn còn những khuyết điểm hạn chế; phương thức lãnh đạo của Đảng còn chậm đổi mới, việc kiện toàn bộ máy của hệ thống chính trị và công tác tổ chức cán bộ trên một số phương diện còn hạn chế, yếu kém. Tình trạng Đảng bao biện, làm thay, can thiệp sâu vào công việc thuộc chức năng của Nhà nước vẫn còn, chưa phát huy hết khả năng của các tổ chức chính trị-xã hội trong hệ thống chính trị và quyền làm chủ của nhân dân. Để khắc phục khuyết điểm này, Đảng ta đã chủ trương và kiên quyết tự đổi mới và chấn chỉnh, phát huy ở tầm cao hơn bản lĩnh và sức chiến đấu của Đảng đặc biệt là về năng lực tổ chức, chỉ đạo thực hiện, vươn lên ngang tầm đòi hỏi đối với trách nhiệm lãnh đạo đất nước trong giai đoạn mới.

3. Vị trí, vai trò của Nhà nước trong hệ thống chính trị của nước ta

Nhà nước có vị trí và vai trò hết sức quan trọng trong hệ thống chính trị. Bởi vì, quyền lực chính trị bao giờ cũng thể hiện tập trung ở quyền lực nhà nước, tổ chức và hoạt động của hệ thống

chính trị về căn bản luôn phải dựa trên cơ sở của pháp luật do Nhà nước ban hành, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị phụ thuộc rất nhiều vào sức mạnh và hiệu lực quản lí nhà nước, Nhà nước là một bộ phận hợp thành của hệ thống chính trị nhưng nó luôn đứng ở vị trí trung tâm của hệ thống đó và giữ vai trò quan trọng, là công cụ để thực hiện quyền lực nhân dân, giữ gìn trật tự kỉ cương và bảo đảm công bằng xã hội.

So với các tổ chức thành viên khác của hệ thống chính trị, Nhà nước có những đặc điểm, điều kiện (có thể gọi là ưu thế) sau đây:

- Nhà nước là đại diện chính thức của toàn bộ dân cư, là tổ chức rộng lớn nhất trong xã hội; Nhà nước quản lí tất cả công dân và cư dân trong phạm vi lãnh thổ của mình;

- Nhà nước có chủ quyền tối cao trong lĩnh vực đối nội cũng như đối ngoại, có bộ máy quyền lực và có sức mạnh để bảo đảm thực hiện quyền lực chính trị và bảo vệ chế độ chính trị của Nhà nước;

- Nhà nước có pháp luật, công cụ có hiệu lực nhất để thiết lập trật tự kỉ cương, quản lí mọi mặt đời sống xã hội;

- Nhà nước có đủ điều kiện và sức mạnh vật chất để tổ chức và thực hiện quyền lực chính trị, quản lí đất nước và xã hội; đồng thời Nhà nước còn có thể bảo trợ cho các tổ chức khác trong hệ thống chính trị để thực hiện các hoạt động của mình.

Qua gần 70 năm xây dựng và phát triển, Nhà nước ta luôn giữ vững vị trí trụ cột của hệ thống chính trị, phát huy vai trò to lớn trong sự nghiệp bảo vệ và xây dựng đất nước, là công cụ chủ yếu để nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình. Nguyên tắc *"Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân"* đã được ghi nhận trong tất cả năm bản hiến pháp, là cơ sở để tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước theo tư tưởng Hồ Chí Minh: *"Nước ta là*

một nước dân chủ, bao nhiêu lợi ích đều vì dân, bao nhiêu quyền hạn đều của dân... quyền hành và lực lượng đều ở nhân dân".[1]

Tuy nhiên, bên cạnh những ưu điểm và những thành tựu đã đạt được, Nhà nước ta còn bộc lộ nhiều khuyết điểm và yếu kém như: Tổ chức bộ máy cồng kềnh, nạn quan liêu, lãng phí, tham nhũng còn nghiêm trọng, việc thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ còn hạn chế, đội ngũ cán bộ, công chức chưa ngang tầm với nhiệm vụ, hệ thống pháp luật chưa đồng bộ, chưa tạo đủ khuôn khổ pháp lí cần thiết, việc thi hành pháp luật chưa nghiêm, kỉ luật, kỉ cương còn lỏng lẻo.

Đại hội lần thứ XI của Đảng đã đề ra chủ trương đẩy mạnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam với những định hướng và giải pháp cơ bản như:

- Tiếp tục nâng cao nhận thức về nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do Nhân dân vì Nhân dân;

- Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước với nhiều giải pháp nhằm bảo đảm cho Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao các hoạt động của Nhà nước; Chủ tịch nước thực hiện đầy đủ chức năng nguyên thủ quốc gia, thay mặt Nhà nước về đối nội, đối ngoại và thống lĩnh các lực lượng vũ trang; đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ, xây dựng nền hành chính thống nhất, thông suốt, trong sạch, vững mạnh, có hiệu lực, hiệu quả; tăng tính dân chủ và pháp quyền trong điều hành của Chính phủ; xây dựng hệ thống tư pháp trong sạch, vững mạnh, bảo vệ công lí, tôn trọng và bảo vệ quyền con người; đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương...;

- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, có năng lực

---

(1).Xem: *Hồ Chí Minh Toàn tập*, Tập V, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1985, tr. 299.

đáp ứng yêu cầu trong tình hình mới;

- Tích cực thực hành tiết kiệm, phòng ngừa và kiên quyết chống tham nhũng, lãng phí;

- Phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ nhà nước của nhân dân, bảo đảm cho nhân dân tham gia đông đảo vào việc xây dựng và thực hiện các chủ trương, chính sách và pháp luật của nhà nước;

- Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và hệ thống chính trị theo hướng Đảng lãnh đạo nhà nước bằng đường lối, quan điểm, nghị quyết, nguyên tắc giải quyết những vấn đề trọng đại về quốc kế dân sinh; lãnh đạo thể chế hoá các đường lối, quan điểm, chủ trương, chính sách lớn của Đảng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật; phát huy vai trò chủ động, sáng tạo của nhà nước trong quản lí nhà nước và xã hội, xây dựng nhà nước thực sự trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, đội ngũ cán bộ có đủ phẩm chất, trình độ, năng lực và có trách nhiệm công vụ cao. Khắc phục tình trạng Đảng bao biện, làm thay hoặc buông lỏng lãnh đạo các cơ quan quản lí nhà nước.

4. Vị trí, vai trò của các tổ chức chính trị-xã hội trong hệ thống chính trị

Điều 25 Hiến pháp năm 2013 quy định công dân có quyền hội họp, lập hội theo quy định của pháp luật. Ở nước ta, có nhiều tổ chức khác nhau. Tuy nhiên, không phải tất cả các tổ chức đó đều có thể là thành viên của hệ thống chính trị, mà chỉ có những tổ chức chính trị-xã hội lớn, có ảnh hưởng sâu rộng như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam và Hội cựu chiến binh Việt Nam mới là các bộ phận hợp thành hệ thống chính trị.

- *Mặt trận Tổ quốc Việt Nam* là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Với tính chất đó, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có vị trí và vai trò hết sức quan trọng trong hệ thống chính trị. Điều 9 Hiến pháp năm 2013, đã ghi nhận: *"Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân"*. Mục tiêu và nhiệm vụ chính trị của Mặt trận là đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần bảo vệ Tổ quốc.

- *Công đoàn Việt Nam* là tổ chức chính trị-xã hội rộng lớn của giai cấp công nhân và người lao động được thành lập trên cơ sở tự nguyện, là thành viên có vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình được quy định tại Điều 10 Hiến pháp năm 2013, Công đoàn Việt Nam có vai trò rất quan trọng trong việc đại diện cho người lao động, chăm lo bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động; tham gia quản lí nhà nước, quản lí kinh tế-xã hội, tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp về những vấn đề liên quan đến quyền, nghĩa vụ của người lao động; tuyên truyền, vận động người lao động học tập, nâng cao trình độ, kĩ năng nghề nghiệp, chấp hành pháp luật, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

- *Hội nông dân Việt Nam* là tổ chức chính trị-xã hội của giai cấp nông dân Việt Nam, là thành viên có vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, thành viên của Mặt trận Tổ quốc. Trong

phạm vi chức năng của mình, Hội nông dân Việt Nam tập hợp, vận động, giáo dục hội viên, nông dân phát huy quyền làm chủ, tích cực học tập nâng cao trình độ, năng lực về mọi mặt; đại diện giai cấp nông dân tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước và khối đại đoàn kết toàn dân tộc; chăm lo, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của nông dân; tổ chức các hoạt động dịch vụ, tư vấn, hỗ trợ nông dân trong sản xuất, kinh doanh và đời sống...

- *Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh* là tổ chức chính trị-xã hội, liên minh tự nguyện của thanh niên Việt Nam, là đội hậu bị và cánh tay đắc lực của Đảng cộng sản Việt Nam, là thành viên có vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Trong chức năng, nhiệm vụ của mình, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh tập hợp, đoàn kết, giáo dục và rèn luyện thế hệ trẻ, tham gia tích cực vào các hoạt động của nhà nước và xã hội; phối hợp với các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị-xã hội, các tổ chức kinh tế và các đoàn thể quần chúng khác chăm lo và bảo vệ quyền, lợi lợi của thế hệ trẻ, đề xuất với Đảng và nhà nước các chính sách, quan điểm phát huy năng lực và tạo điều kiển cho thế hệ trẻ Việt Nam phát triển toàn diện.

- *Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam* là tổ chức chính trị-xã hội của phụ nữ Việt Nam, là thành viên có vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, thành viên Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Trong chức năng, nhiệm vụ của mình, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam tập hợp, kết động viên, giáo dục các tầng lớp phụ nữ tham gia tích cực vào các công việc của Nhà nước và xã hội, các quá trình phát triển kinh tế, văn hoá, giáo dục, thực hiện bình đẳng giới, phát huy vai trò đặc biệt của nữ giới trong việc xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hoá, giáo dục các thế hệ thanh thiếu niên Việt Nam...

- *Hội cựu chiến binh Việt Nam* là tổ chức chính trị-xã hội, la

thành viên có vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, một tổ chức thành viên của hệ thống chính trị. Hội cựu chiến binh Việt Nam tập hợp, đoàn kết, bồi dưỡng và động viên cựu chiến binh phấn đấu giữ vững bản chất cách mạng, tham gia xây dựng và bảo vệ chính quyền, phát huy dân chủ, góp phần giữ ổn định chính trị, tăng cường quốc phòng và an ninh; tham gia thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội; góp phần tích cực vào việc giáo dục thế hệ trẻ và tham gia vào hoạt động nhân dân, thực hiện đường lối đối ngoại của Đảng và Nhà nước.

Với vị trí và vai trò của mình, mỗi thành viên trong hệ thống chính trị nước ta có nhiệm vụ quan trọng với các hình thức cơ bản như:

- Tham gia xây dựng Đảng thông qua các hoạt động như: góp ý xây dựng các đường lối, quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng, tham gia vào công tác xây dựng Đảng...;

- Tham gia xây dựng bộ máy nhà nước thông qua các hoạt động như: tham gia công tác bầu cử; tham gia tuyển chọn các chức danh cụ thể trong bộ máy nhà nước...;

- Tham gia xây dưng chính sách, pháp luật thông qua các hoạt động kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền sáng kiến xây dựng pháp luật; cử đại diện tham gia vào các ban soạn thảo, tổ biên tập các dự án luật, pháp lệnh, các văn bản quy phạm pháp luật, các đề án, chính sách cụ thể; tổ chức góp ý kiến vào các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, các chương trình đề án...;

- Tham gia giám sát và phản biện xã hội đối với các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước thông qua nhiều hình thức nhằm góp phần bảo đảm tính đúng đắn, phù hợp với thực tiễn trong việc xây dựng chính sách, pháp luật của Nhà nước, đáp ứng yêu cầu, nguyện vọng và lợi ích hợp pháp, chính đáng của

nhân dân; phát huy dân chủ, tăng cường đồng thuận trong xã hội;

- Tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nâng cao ý thức pháp luật, chấp hành chính sách, pháp luật;

- Tham gia vào công tác kiểm tra, giám sát xã hội đối với hoạt động của các cơ quan Nhà nước...

V. CHÍNH SÁCH ĐẠI ĐOÀN KẾT VÀ ĐƯỜNG LỐI DÂN TỘC CỦA NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Chính sách đại đoàn kết và đường lối dân tộc là những vấn đề lớn của cách mạng Việt Nam, một trong những nội dung quan trọng phản ánh bản chất của chế độ chính trị nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cả năm bản Hiến pháp của nước ta đều có những quy định cụ thể phản ánh chính sách đại đoàn kết và đường lối dân tộc của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Hiến pháp năm 1946 ngay trong lời nói đầu đã ghi: "*Hiến pháp Việt Nam phải được xây dựng trên những nguyên tắc cơ bản dưới đây: Đoàn kết toàn dân, không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo, đảm bảo các quyền tự do dân chủ; thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân*". Trong các điều 1, 6, 7 quy định địa vị pháp lí và quyền bình đẳng của tất cả mọi người không phân biệt nòi giống, trai gái, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo; mọi người đều ngang quyền về mọi phương diện chính trị, kinh tế, văn hoá và bình đẳng trước pháp luật. Đây là cơ sở pháp lí quan trọng làm nền tảng cho việc xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân. Đồng thời Điều 8 còn ghi nhận: "... *ngoài sự bình đẳng về quyền lợi, những quốc dân thiểu số được giúp đỡ về mọi phương diện để nhanh chóng tiến kịp trình độ chung*".

- Hiến pháp năm 1959 trong lời nói đầu ghi nhận tinh thần đoàn kết dân tộc ta trong đấu tranh chống sự xâm lược của nước ngoài để giải phóng đất nước và tầm quan trọng của chính sách

đại đoàn kết dân tộc trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội trên miền Bắc, đấu tranh thống nhất đất nước, xác định quan hệ bình đẳng giúp nhau giữa các dân tộc là một trong những nội dung quan trọng được quy định trong Hiến pháp. Điều 3 Hiến pháp năm 1959 quy định: "*Nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là một nước thống nhất gồm nhiều dân tộc. Các dân tộc sống trên đất nước Việt Nam đều bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ. Nhà nước có nhiệm vụ giữ gìn và phát triển sự đoàn kết giữa các dân tộc. Mọi hành vi khinh miệt, áp bức, chia rẽ dân tộc đều bị nghiêm cấm. Các dân tộc có quyền duy trì hoặc sửa đổi phong tục tập quán, dùng tiếng nói, chữ viết, phát triển văn hoá dân tộc của mình*". Đồng thời cũng quy định: "*Nhà nước ra sức giúp đỡ các dân tộc thiểu số mau tiến kịp trình độ kinh tế và văn hoá chung*".

Chính sách đại đoàn kết, thực hiện quyền bình đẳng giữa các dân tộc đã trở thành tư tưởng chỉ đạo trong toàn bộ quá trình tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta và của hệ thống chính trị, tạo ra sức mạnh to lớn bảo đảm cho sự thắng lợi của công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội trên miền Bắc và đấu tranh giải phóng miền Nam thống nhất đất nước.

- Hiến pháp năm 1980 ra đời sau khi đất nước thống nhất, cả nước quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội. Tư tưởng về đoàn kết dân tộc có những điều kiện mới để phát triển. Những quy định trong Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 đã được kế thừa và phát triển ở mức cao hơn và được ghi nhận trong Điều 5 Hiến pháp năm 1980. Đồng thời Điều 9 Hiến pháp năm 1980 khẳng định Mặt trận phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, giáo dục và động viên nhân dân đề cao ý thức làm chủ tập thể, ra sức thi đua xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc.

- Trong quá trình thực hiện đường lối đổi mới, một lần nữa

truyền thống đoàn kết dân tộc lại là nguồn sức mạnh to lớn để nhân dân ta tiếp tục vượt qua khó khăn, thu được những thành tựu mới, xây dựng và bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Hiến pháp năm 1992 đã thể hiện một cách đầy đủ và sâu sắc hơn chính sách đoàn kết và đường lối dân tộc của nước ta trong Điều 5. Đồng thời nhận rõ tầm quan trọng và sức mạnh to lớn của nhân dân trong khối đại đoàn kết dân tộc, Điều 9 Hiến pháp năm 1992 đã quy định: "*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Mặt trận phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà nước chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức nhà nước. Nhà nước tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên hoạt động có hiệu quả*".

Hiến pháp năm 2013 kế thừa và phát triển các quy định của Hiến pháp năm 1992, đã quy định một cách đầy đủ, toàn diện và sâu sắc đường lối đại đoàn kết và chính sách dân tộc của nước ta tại Điều 5, Điều 9 và các điều khoản khác.

Như vậy, chính sách đoàn kết và đường lối dân tộc đã được thể hiện một cách nhất quán trong toàn bộ năm bản hiến pháp, phản ánh bản chất tốt đẹp của chế độ chính trị của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, phù hợp với truyền thống đoàn kết, nhân nghĩa từ ngàn đời của dân tộc ta, đã thực sự phát huy tác dụng, tập hợp và phát huy sức mạnh to lớn của cả dân tộc trong sự nghiệp dựng nước và giữ nước, phục vụ thiết thực lợi ích của các dân tộc và toàn thể nhân dân.

VI. CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Bản chất của chế độ chính trị trong mỗi nước không chỉ được phản ánh trong các chính sách đối nội mà còn thể hiện rõ nét trong chính sách đối ngoại, trong việc thiết lập và giải quyết các quan hệ với các nước khác.

Từ khi thành lập đến nay, Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam luôn chủ trương thực hiện một cách nhất quán chính sách đối ngoại hoà bình, hữu nghị và hợp tác vì sự tiến bộ xã hội trên cơ sở tôn trọng các quyền dân tộc cơ bản của mỗi nước và những nguyên tắc cùng chung sống hoà bình. Tuy nhiên, do điều kiện lịch sử trong mỗi giai đoạn cụ thể, cách thể hiện trong các bản hiến pháp nước ta không hoàn toàn giống nhau. Những năm gần đây, cùng với những thành tựu to lớn mà Nhà nước và nhân dân ta dưới sự lãnh đạo của Đảng đã đạt được ở trong nước, hoạt động đối ngoại của chúng ta cũng đã có những bước phát triển quan trọng. Với phương châm "*Việt Nam muốn làm bạn với tất cả các nước trên thế giới*", Nhà nước ta đã không ngừng mở rộng quan hệ với các nước, uy tín của Việt Nam trên trường quốc tế ngày càng được nâng cao. Đường lối đó đã được thể chế hoá một cách đầy đủ và sâu sắc trong Điều 14 Hiến pháp năm 1992: "*Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện chính sách hoà bình, hữu nghị, mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị xã hội khác nhau, trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và các bên cùng có lợi; tăng cường tình đoàn kết hữu nghị và quan hệ hợp tác với các nước xã hội chủ nghĩa và các nước láng giềng; tích cực ủng hộ và góp phần vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ*

và tiến bộ xã hội". Đường lối đối ngoại đó thể hiện rõ bản chất của Nhà nước ta và truyền thống đoàn kết, nhân nghĩa của dân tộc Việt Nam, phản ánh đúng đắn ý chí, nguyện vọng của nhân dân ta và phù hợp với xu hướng phát triển của thế giới hiện đại.

Kế thừa quy định trên của Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục có bước phát triển mới, thể hiện đầy đủ và toàn diện hơn chính sách đối ngoại của Việt Nam. Điều 12 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: *"Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển đa phương hoá, đa dạng hoá quan hệ, chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và cùng có lợi; tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; là bạn, đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế vì lợi ích quốc gia, dân tộc, góp phần vào sự nghiệp hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ trên thế giới"*.

CHƯƠNG V

CHÍNH SÁCH KINH TẾ, XÃ HỘI, VĂN HOÁ, GIÁO DỤC, KHOA HỌC, CÔNG NGHỆ VÀ MÔI TRƯỜNG

I. CHÍNH SÁCH KINH TẾ

1. Khái niệm chính sách kinh tế

Kinh tế được hiểu là tổng thể các hoạt động liên quan đến quá trình sản xuất, lưu thông, phân phối và tiêu thụ của cải trong xã hội.(1) Còn chính sách là kế hoạch hành động, được thỏa thuận hoặc lựa chọn bởi Chính phủ, đảng chính trị, hoặc doanh nghiệp.(2) Từ hai khái niệm trên đây có thể suy ra chính sách kinh tế là kế hoạch hành động nhằm sản xuất, lưu thông, phân phối, tiêu thụ hàng hoá, của cải trong xã hội hay hiểu một cách đơn giản hơn, chính sách kinh tế là chính sách tạo ra của cải làm giàu cho xã hội. Văn kiện Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ XI năm 2011 đã xác định Chính sách kinh tế của nước ta từ nay đến giữa thế kỷ XXI là phải ra sức phấn đấu xây dựng nước ta trở thành một nước công nghiệp hiện đại theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Chính sách kinh tế được Đảng xác định là phát triển nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, hình thức tổ chức kinh doanh và

---

(1). Economie - Ensemble de faits relatifs à la production, la circulation, la repartition et de consomation des richesses dans une société (Dictionnaire encyclopedique de la langue Française, Edition Alpha 1994, tr. 417).

(2). Policy - Plan of action, agreed or chosen by a government or a political party, a businesss, etc (Oxford Advanced Learner's Dictionary, Oxford University Press 2000, p. 976).

hình thức phân phối. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Kinh tế tập thể không ngừng được củng cố và phát triển. Kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân. Kinh tế tư nhân là một trong những động lực của nền kinh tế. Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được khuyến khích phát triển. Các hình thức sở hữu hỗn hợp và đan kết với nhau hình thành các tổ chức kinh tế đa dạng ngày càng phát triển. Các yếu tố thị trường ngày càng được tạo lập đồng bộ, các loại thị trường từng bước được xây dựng, phát triển, vừa tuân theo quy luật của kinh tế thị trường, vừa đảm bảo tính định hướng xã hội chủ nghĩa. Phân định rõ quyền của người sở hữu, quyền của người sử dụng tư liệu sản xuất và quyền quản lí của nhà nước trong lĩnh vực kinh tế, bảo đảm mọi tư liệu sản xuất đều có người làm chủ, mọi đơn vị kinh tế đều tự chủ, tự chịu trách nhiệm về kết quả kinh doanh của mình. Quan hệ phân phối đảm bảo công bằng và tạo động lực cho phát triển; các nguồn lực được phân bổ theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội; thực hiện chế độ phân phối chủ yếu theo kết quả lao động, hiệu quả kinh tế, đồng thời theo mức đóng góp vốn cùng các nguồn lực khác và phân phối thông qua hệ thống an sinh xã hội, phúc lợi xã hội. Nhà nước quản lí nền kinh tế, định hướng điều tiết, thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội bằng pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và lực lượng vật chất.[1] Phát triển kinh tế là nhiệm vụ trung tâm; thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước gắn với phát triển kinh tế tri thức và bảo vệ tài nguyên, môi trường; xây dựng cơ cấu kinh tế hợp lí, hiện đại, có hiệu quả và bền vững, gắn kết chặt chẽ công nghiệp, nông nghiệp,

(1). Đảng cộng sản Việt Nam – Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia- Sự thật, Hà Nội, 2011, tr. 73-74.

dịch vụ. Coi trọng phát triển các ngành công nghiệp nặng, công nghiệp chế tạo có tính nền tảng và các ngành công nghiệp có lợi thế; phát triển nông, lâm, ngư nghiệp ngày càng đạt trình độ công nghệ cao, chất lượng cao gắn với công nghiệp chế biến và xây dựng nông thôn mới. Bảo đảm phát triển hài hoà giữa các vùng, miền; thúc đẩy phát triển nhanh các vùng kinh tế trọng điểm, đồng thời tạo điều kiện phát triển các vùng có nhiều khó khăn. Xây dựng kinh tế độc lập, tự chủ, đồng thời chủ động, tích cực hội nhập kinh tế quốc tế.(1)

2. Chính sách kinh tế trong Hiến pháp năm 2013

Thể chế hoá đường lối phát triển kinh tế của Đảng thể hiện trong Văn kiện Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ XI năm 2011, Điều 50 Hiến pháp năm 2013 đã quy định: *"Nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, phát huy nội lực, hội nhập, hợp tác quốc tế, gắn kết chặt chẽ với phát triển văn hoá, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường, thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước"*. Chính sách phát triển kinh tế đã được Hiến pháp năm 2013 xác định: *"Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế; kinh tế nhà nước đóng vai trò chủ đạo"* (khoản 1 Điều 51). Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân. Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế đều bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật (khoản 2 Điều 51). Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện để doanh nhân, doanh nghiệp và cá nhân, tổ chức khác đầu tư, sản xuất, kinh doanh; phát triển bền vững các ngành kinh tế, góp phần xây dựng đất nước. Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được pháp luật bảo hộ và không bị quốc hữu hoá

(1). Đảng cộng sản Việt Nam – Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia- Sự thật, Hà Nội, 2011, tr.74.

(khoản 3 Điều 51). Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường; thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lí nhà nước; thúc đẩy liên kết vùng, bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân (Điều 52). Ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia, quỹ tài chính nhà nước và các nguồn tài chính công khác do nhà nước thống nhất quản lí và phải được sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật (khoản 1 Điều 55). Ngân sách nhà nước gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, trong đó ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, đảm bảo nhiệm vụ chi cho quốc gia. Các khoản thu chi ngân sách nhà nước phải được dự toán và do luật định (khoản 2 Điều 55). Cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, phòng, chống tham nhũng trong hoạt động kinh tế và quản lí nhà nước (Điều 56).

Hiến pháp năm 2013 đặc biệt quan tâm đến chính sách đất đai. Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do nhà nước đầu tư, quản lí là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lí (Điều 53). Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lí theo pháp luật (khoản 1 Điều 54). Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ (khoản 2 Điều 54). Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật (khoản 3 Điều 54). Nhà nước trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết do luật dịnh để thực hiện nhiệm vụ

quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai (khoản 4 Điều 54).

Nếu Hiến pháp 1980 và Hiến pháp1992 dành hẳn 1 chương cho chế độ kinh tế (với 22 điều trong Hiến pháp 1980 và 15 điều trong Hiến pháp 1992) thì Hiến pháp năm 2013 chỉ dành 7 điều và quy định chung cùng với các lĩnh vực khác trong một chương: "Kinh tế, xã hội, văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường". Việc không quy định một cách chi tiết chế độ kinh tế trong Hiến pháp như hai Hiến pháp trước đây là kết quả của việc học tập kinh nghiệm nước ngoài trong việc quy định về chính sách kinh tế. Hiến pháp là đạo luật cơ bản của nhà nước và thường có hiệu lực trong một khoảng thời gian dài như Hiến pháp Hoa Kỳ đã tồn tại gần 230 năm. Chế độ kinh tế thường là yếu tố thường xuyên biến động, do trình độ khoa học, kĩ thuật và công nghệ ngày càng phát triển thì cách thức sản xuất, cơ cấu kinh tế, tỉ trọng các thành phần kinh tế cũng có thể thay đổi theo. Vì vậy các nước trên thế giới thường không quy định một cách chi tiết về chế độ kinh tế để tránh tình trạng phải thường xuyên sửa đổi Hiến pháp.

II. CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Khái niệm chính sách xã hội

Chính sách xã hội được hiểu là bộ phận cấu thành chính sách chung của đảng hay chính quyền nhà nước trong việc giải quyết và quản lí các vấn đề xã hội bên cạnh các vấn đề chính trị, kinh tế. Chính sách xã hội bao trùm mọi mặt đời sống của con người từ điều kiện lao động và sinh hoạt, giáo dục và văn hoá đến quan hệ gia đình, quan hệ giai cấp và quan hệ xã hội.

Hiến pháp năm 2013 là bước phát triển mới của lịch sử lập hiến nước ta trong việc thể chế hoá những tư tưởng, quan điểm và nội dung cơ bản của chính sách xã hội của Đảng và Nhà nước ta. Các quy định về chính sách xã hội được thể hiện chủ yếu trong Chương III - Kinh tế, xã hội,văn hoá, giáo dục, khoa học, công

nghệ và môi trường và một số quy định trong Chương II – Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Một trong những yêu cầu cơ bản, quan trọng của chính sách xã hội là sự thống nhất biện chứng của chúng với chính sách kinh tế. Trình độ phát triển kinh tế là tiền đề để phát triển chính sách xã hội và ngược lại sự hợp lí, sự công bằng và tiến bộ được thực hiện qua chính sách xã hội lại tạo ra những động lực mạnh mẽ cho sự thực hiện những mục tiêu kinh tế nhằm làm cho dân giàu, nước mạnh. Chính sách xã hội phải đạt được những mục tiêu đem lại đời sống tốt đẹp cho con người, mang lại sự công bằng, dân chủ cho mỗi con người, không theo chủ nghĩa bình quân.(1) Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, chính sách xã hội phải hướng tới sự công bằng xã hội, phải đảm bảo sự bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ giữa các thành phần kinh tế trước pháp luật. Chính sách xã hội hợp lí là tạo điều kiện phát triển kinh tế bền vững, quan tâm đến lợi ích và phát huy được tiềm năng lao động sáng tạo của tất cả các giai cấp và tầng lớp dân cư trong xã hội. Về chính sách xã hội tiến bộ và nhân đạo, đảm bảo sự phát triển toàn diện của con người Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng cộng sản Việt Nam khẳng định: *"Mục tiêu của chính sách xã hội thống nhất với mục tiêu phát triển kinh tế nhằm phát huy sức mạnh của nhân tố con người và vì con người. Kết hợp hài hoà giữa phát triển kinh tế với phát triển văn hoá, xã hội, giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ xã hội, giữa đời sống vật chất và đời sống tinh thần của nhân dân, coi phát triển kinh tế là tiền đề để thực hiện chính sách xã hội, thực hiện tốt chính sách xã hội là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế".*(2) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng cộng sản Viêt Nam năm 2011 đã

(1).Xem: *Từ điển bách khoa Việt Nam*, Nxb. Từ điển bách khoa, Hà Nội, 1998, tr. 478.
(2).Xem: Báo cáo chính trị của Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng cộng sản Việt Nam.

chỉ ra 4 định hướng cơ bản để thực hiện có hiệu quả tiến bộ và công bằng xã hội, bảo đảm an sinh xã hội trong từng bước và từng chính sách phát triển:

1) Tập trung giải quyết tốt chính sách lao động, việc làm và thu nhập. Kiên quyết khắc phục những bất hợp lí về tiền lương, tiền công, trợ cấp xã hội phù hợp với tình hình kinh tế-xã hội của đất nước; gắn cải cách tiền lương với sắp xếp, kiện toàn, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức của hệ thống chính trị. Gắn tiền lương của người lao động với hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp.

2) Bảo đảm an sinh xã hội: tiếp tục sửa đổi, hoàn thiện hệ thống bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, trợ giúp và cứu trợ xã hội đa dạng, linh hoạt, có khả năng bảo vệ, giúp đỡ mọi thành viên trong xã hội, nhất là các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương, vượt qua khó khăn hoặc các rủi ro trong đời sống. Tập trung triển khai có hiệu quả các chương trình xoá đói, giảm nghèo ở vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn...

3) Nâng cao chất lượng chăm sóc sức khoẻ nhân dân và công tác dân số kế hoạch hoá gia đình, bảo vệ và chăm sóc sức khoẻ bà mẹ, trẻ em.

4) Đấu tranh phòng, chống có hiệu quả tệ nạn xã hội, tai nạn giao thông, đấu tranh quyết liệt với việc buôn bán, sử dụng ma túy. Có giải pháp kiểm soát và hạn chế tệ nạn mãi dâm, giảm thiểu tác hại của các tệ nạn xã hội...

2. Nội dung cơ bản của chính sách xã hội của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013

Chính sách xã hội ở Việt Nam cũng như ở nhiều nước trên thế giới bao gồm chính sách an sinh xã hội và xoá đói, giảm nghèo; chính sách về sức khoẻ cộng đồng; chính sách bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội; chính sách ưu tiên thực hiện việc chăm sóc sức khoẻ cho đồng bào dân tộc thiểu số, đồng bào ở miền núi, hải đảo và vùng có điều kiện kinh tế-xã hội đặc biệt khó khăn (Điều 58); Nhà

nước và xã hội tôn vinh, khen thưởng, thực hiện chính sách ưu đãi đối với người có công với nước (khoản 1 Điều 59); Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội, phát triển hệ thống an sinh xã hội, có chính sách trợ giúp người cao tuổi, người khuyết tật, người nghèo và người có hoàn cảnh khó khăn khác (khoản 2 Điều 59); Nhà nước có chính sách phát triển nhà ở, tạo điều kiện để mọi người có chỗ ở (khoản 3 Điều 59); chính sách nhà nước và xã hội phát triển du lịch, mở rộng hoạt động du lịch trong nước và du lịch quốc tế. Chính sách xã hội của Nhà nước ta còn thể hiện ở đường lối mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế trên các lĩnh vực văn hoá thông tin, văn học nghệ thuật, khoa học công nghệ, giáo dục, y tế, thể dục, thể thao bởi đó chính là xu hướng phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá đang diễn ra hiện nay.

Để giải quyết tốt chính sách xã hội được thể chế hoá trong Hiến pháp, chúng ta cần xác định các định hướng và giải pháp cơ bản sau đây:

- Thực hiện các chính sách xã hội hướng vào phát triển và lành mạnh hoá xã hội, thực hiện công bằng trong phân phối, tạo động lực mạnh mẽ phát triển sức sản xuất, tăng năng suất lao động xã hội, thực hiện bình đẳng trong các quan hệ xã hội, khuyến khích nhân dân làm giàu hợp pháp;

- Coi giải quyết việc làm là chính sách xã hội cơ bản; bằng nhiều giải pháp tạo ra nhiều việc làm mới, tăng quỹ thời gian lao động được sử dụng, nhất là trong nông nghiệp và nông thôn;

- Các thành phần kinh tế mở mang các ngành nghề, các cơ sở sản xuất, dịch vụ có khả năng sử dụng nhiều lao động;

- Chăm lo cải thiện điều kiện làm việc, đảm bảo an toàn và vệ sinh lao động, phòng chống tai nạn và bệnh nghề nghiệp cho người lao động;

- Khôi phục, phát triển các làng nghề, đẩy mạnh phong trào

lập nghiệp của thanh niên, đào tạo lao động có nghề, khuyến khích lao động có kĩ thuật và trình độ nghề nghiệp cao;

- Tổ chức, quản lí chặt chẽ hoạt động xuất khẩu lao động và bảo vệ quyền lợi của người lao động ở nước ngoài;

- Khẩn trương mở rộng hệ thống bảo hiểm xã hội và an sinh xã hội, sớm xây dựng và thực hiện chính sách bảo hiểm đối với người lao động thất nghiệp;

- Cải cách cơ bản chế độ tiền lương cán bộ, công chức theo hướng tiền tệ hoá đầy đủ tiền lương. Điều chỉnh tiền lương tương ứng với nhịp độ tăng thu nhập trong xã hội. Hệ thống thang, bậc lương đảm bảo tương quan hợp lí, khuyến khích người có tài, người làm việc giỏi;

- Khắc phục tình trạng bất hợp lí về trợ cấp của người nghỉ hưu, thương binh, bệnh binh và những người có hoàn cảnh khó khăn;

- Các doanh nghiệp được tự chủ trong việc trả lương và tiền thưởng trên cơ sở năng suất lao động và hiệu quả của doanh nghiệp. Nhà nước và xã hội tôn trọng thu nhập hợp pháp của người kinh doanh;

- Thực hiện chính sách xoá đói giảm nghèo thông qua các biện pháp cụ thể, sát với tình hình địa phương, sớm đạt được mục tiêu không còn hộ đói, giảm mạnh các hộ nghèo. Tiếp tục tăng tổng nguồn vốn xoá đói giảm nghèo, mở rộng các hình thức tín dụng trợ giúp người nghèo sản xuất, kinh doanh. Có chính sách trợ giá nông sản, phát triển việc làm và nghề phụ nhằm tăng thu nhập của các hộ nông dân. Thực hiện chính sách xã hội đảm bảo an toàn cuộc sống cho mọi thành viên cộng đồng bao gồm bảo hiểm xã hội đối với người lao động thuộc các thành phần kinh tế, cứu trợ xã hội đối với người gặp nhiều rủi ro, bất hạnh;

- Thực hiện chính sách ưu đãi xã hội và vận động toàn dân tham gia các hoạt động đền ơn, đáp nghĩa, uống nước nhớ nguồn đối với các lão thành cách mạng, những người có công với nước,

bà mẹ Việt Nam anh hùng, thương binh và cha mẹ, vợ con liệt sĩ, người được hưởng chính sách xã hội;

- Đẩy mạnh việc xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng ở nông thôn như trường học, trạm y tế, điện, nước sạch, chợ và đường giao thông. Đầu tư nhiều hơn cho các xã đặc biệt khó khăn. Có chính sách thiết thực khuyến khích cán bộ khoa học, kĩ thuật đến công tác tại các vùng sâu, vùng xa;

- Thực hiện chính sách dân số nhằm chủ động kiểm soát quy mô và tăng chất lượng dân số phù hợp với những yêu cầu phát triển kinh tế xã hội. Nâng cao chất lượng các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ sinh sản - kế hoạch hoá gia đình. Giải quyết tốt mối quan hệ giữa phân bố dân cư hợp lí với quản lí dân số và phát triển nguồn nhân lực;

- Thực hiện đồng bộ chính sách bảo vệ và chăm sóc sức khoẻ nhân dân nhằm giảm tỉ lệ mắc bệnh, nâng cao thể lực, tăng tuổi thọ và phát triển giống nòi. Củng cố và hoàn thiện mạng lưới y tế, đặc biệt là ở cơ sở. Xây dựng một số trung tâm y tế chuyên sâu. Đẩy mạnh sản xuất dược phẩm, bảo đảm các loại thuốc thiết yếu trên địa bàn dân cư. Thực hiện công bằng xã hội trong chăm sóc sức khoẻ, đổi mới cơ chế và chính sách viện phí. Có chính sách trợ cấp và bảo vệ y tế cho người nghèo, tiến tới bảo hiểm y tế cho toàn dân. Nhà nước ban hành chính sách quốc gia về y học cổ truyền, kết hợp chặt chẽ giữa y học hiện đại với y học cổ truyền từ khâu đào tạo đến khâu khám bệnh và điều trị;

- Thực hiện chính sách chăm sóc, bảo vệ các quyền trẻ em, tạo điều kiện cho trẻ em được sống trong môi trường an toàn và lành mạnh, phát triển hài hoà về thể chất, trí tuệ, tinh thần và đạo đức. Tạo điều kiện cho trẻ em mồ côi, bị khuyết tật, có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn có cơ hội học tập và vui chơi;

- Phát động phong trào toàn dân tập luyện thể dục, thể thao, nâng cao sức khoẻ và tầm vóc người Việt Nam. Phổ biến rộng rãi

kiến thức về tự bảo vệ sức khoẻ. Tăng đầu tư của nhà nước cho lĩnh vực thể thao thành tích cao;

- Tăng cường lãnh đạo và quản lí phong trào toàn dân đấu tranh phòng chống tội phạm, giữ gìn trật tự, kỷ cương xã hội, ngăn chặn và bài trừ các tệ nạn xã hội, nhất là nạn mại dâm, ma tuý. Ngăn chặn, tiến tới đẩy lùi nạn dịch HIV/AIDS, xây dựng lối sống văn minh lành mạnh.

Để đưa các chính sách xã hội vào thực tiễn đời sống, các chính sách xã hội cần được tiến hành theo tinh thần xã hội hoá, đề cao trách nhiệm của chính quyền các cấp, huy động các nguồn lực trong nhân dân và sự tham gia các đoàn thể nhân dân, các tổ chức xã hội.

III. CHÍNH SÁCH VĂN HOÁ

1. Khái niệm văn hoá và chính sách văn hoá

Theo Từ điển tiếng Việt của Viện ngôn ngữ học[1] thì văn hoá có thể được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Theo nghĩa rộng văn hoá là tổng thể những giá trị vật chất và tinh thần do con người sáng tạo ra trong quá trình lịch sử. Về văn hoá, Chủ tịch Hồ Chí Minh - danh nhân văn hoá thế giới đã từng định nghĩa: *"Vì lẽ sinh tồn cũng như mục đích của cuộc sống, loài người mới sáng tạo và phát sinh ra ngôn ngữ, chữ viết, đạo đức, pháp luật, khoa học, tôn giáo, văn hoá, nghệ thuật, những công cụ cho sinh hoạt hằng ngày về mặc, ăn, ở và các phương thức sử dụng. Toàn bộ những sáng tạo và phát minh đó tức là văn hoá. Văn hoá là sự tổng hợp của mọi phương thức sinh hoạt cùng với biểu hiện của nó mà loài người đã sản sinh ra nhằm thích ứng những nhu cầu đời sống và đòi hỏi của sự sinh tồn".*[2] Người còn chỉ ra năm điểm lớn trong xây dựng nền văn hoá dân tộc là:

---

(1).Xem: Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Hoàng Phê (chủ biên), Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm từ điển học, 2000, tr. 1100.

(2).Xem: *Hồ Chí Minh toàn tập*, tập 3, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 431.

"1- Xây dựng tâm lí: tinh thần độc lập tự cường;

2- Xây dựng luân lí: biết hi sinh mình, làm lợi cho quần chúng;

3- Xây dựng xã hội: mọi sự nghiệp có liên quan đến phúc lợi của nhân dân trong xã hội;

4- Xây dựng chính trị: dân quyền;

5- Xây dựng kinh tế".[1]

Như vậy, có thể nói rằng văn hoá theo nghĩa rộng là toàn bộ những giá trị vật chất và tinh thần mà con người sáng tạo ra nhằm đáp ứng những nhu cầu cần thiết của cuộc sống.

Tuy nhiên, văn hoá còn được hiểu theo nghĩa hẹp đó là những hoạt động của con người nhằm thoả mãn nhu cầu đời sống tinh thần[2] hoặc đó là tập quán, tín ngưỡng, nghệ thuật, cách sống (way of life), cách tổ chức xã hội của một đất nước hay một nhóm xã hội.[3] Kết hợp hài hoà giữa nghĩa rộng và nghĩa hẹp của khái niệm văn hoá, Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hoá của Liên hợp quốc (UNESCO)[4] đã định nghĩa: *"Văn hoá ngày nay có thể coi là tổng thể những nét riêng biệt tinh thần và vật chất, trí tuệ và xúc cảm quyết định tính cách của một xã hội hay của một nhóm người trong xã hội. Văn hoá bao gồm nghệ thuật và văn chương, những lối sống, những quyền cơ bản của con người, những hệ thống các giá trị, những tập quán và tín ngưỡng".*[5]

Chính sách văn hoá là những tư tưởng chỉ đạo, những nguyên

---

(1).Xem: *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 3, Sđd, tr. 431.

(2).Xem: Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt,* Hoàng Phê (chủ biên), Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm từ điển học, 2000, tr. 1100.

(3). Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English by A.S Hornby, Oxford University Press, 2003, p. 306 (The customs and beliefs, art, way of life and social organization of a particular country or group.)

(4). UNESCO - United Nations Educational Scientific and Cultural Organization.

(5).Xem: Tuyên bố về những chính sách văn hoá tại Hội nghị quốc tế do UNESCO chủ trì từ 26/7 đến 6/8/1982 tại Mexico.

tắc và định hướng cơ bản trong việc xây dựng và phát triển nền văn hoá của một cộng đồng, quốc gia, dân tộc, khu vực lãnh thổ hoặc trong phạm vi quốc tế.

Chính sách văn hoá ở Việt Nam thường được thể hiện trong đề cương văn hoá của Đảng, văn kiện đại hội Đảng toàn quốc, nghị quyết hội nghị của Ban chấp hành trung ương Đảng, trong hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước.

2. Nội dung cơ bản của chính sách văn hoá của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013

So với nhiều nước trên thế giới, Việt Nam là một trong số rất ít nước xây dựng chính sách kinh tế, xã hội, văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường thành một chế định riêng trong Hiến pháp. Điều này chứng tỏ Việt Nam rất quan tâm đến vấn đề văn hoá và dành cho nó vị trí xứng đáng trong đạo luật cơ bản của Nhà nước. Việt Nam vốn là đất nước có truyền thống văn hiến lâu đời, Ngay từ thế kỉ XV, Nguyễn Trãi khi viết Bình Ngô đại cáo đã rất tự hào về truyền thống văn hoá đó:

"Như nước Đại Việt ta từ trước
Vốn xưng nền văn hiến đã lâu
Núi sông bờ cõi đã chia, phong tục Bắc Nam cũng khác
Từ Triệu, Đinh, Lý, Trần bao đời xây nền độc lập
Cùng Hán, Đường, Tống, Nguyên mỗi bên hùng cứ một phương
Tuy mạnh yếu nhiều lúc khác nhau
Nhưng hào kiệt đời nào cũng có".

Năm thế kỉ sau, Chủ tịch Hồ Chí Minh, trong "Lời kêu gọi Hội quốc liên" năm 1926 về quyền tự quyết của nhân dân Việt Nam cũng đã rất tự hào khi viết về văn hoá Việt Nam: *"Các bạn hãy nghĩ xem nước Việt Nam trước khi bị thực dân Pháp xâm lược là thế nào. Đó là một nước độc lập, biết khiến các láng giềng của nó kính trọng, trong khi vẫn coi khinh chiến tranh và nghĩa vụ*

quân sự, trong khi để bảo vệ quốc phòng chỉ dùng đến dân binh của nó mà thôi. Đó là một nền dân chủ mà dưới cái vẻ một quân chủ tuyệt đối vẫn hưởng quyền tự trị của làng xã, quyền tự do và chế độ học không mất tiền ở mọi cấp của giáo dục và đã gạt ra khỏi đất nước mình chế độ phong kiến và tăng lữ. Đó là một dân tộc được thành lập trên cơ sở thống nhất ngôn ngữ, tôn giáo, chủng tộc, phong tục. Cuối cùng, theo sự thừa nhận của những nhân vật Pháp, từ thời viễn cổ, người Việt Nam đã có một văn hoá đạo đức cao".[1]

Nhiều người nước ngoài khi chưa đến Việt Nam họ không hiểu vì sao một dân tộc không giàu có gì về kinh tế, tầm vóc thể hình không cao lớn nhưng đã đánh thắng giặc Nguyên hùng mạnh thời kì phong kiến và thắng giặc Pháp, giặc Mỹ thời kì hiện đại. Nhưng khi đã đến Việt Nam họ hiểu rằng người Việt Nam đã thắng nhờ có trí thông minh, truyền thống yêu nước và một nền văn hiến lâu đời. Minh chứng điều này, trong bài "Việt Nam dưới con mắt người Pháp", Chủ tịch Hồ Chí Minh đã dẫn lại lời nhận xét về Việt Nam của một người Pháp tên là Đờ Pu-vuốc-vin: *"Chúng ta thấy ở đây cả một nền văn minh, mọi thứ đều xây dựng từ lâu. Nghệ thuật, khoa học kể cả khoa học quản lí nhà nước đều đã phát triển mạnh mẽ. Luật pháp, cổ phong tôn giáo, văn học - tất cả đều đã hoàn chỉnh và hoà hợp với nhau trải qua bao thế kỉ đã được điều hoà và ngày càng hoàn thiện thêm. Những vết tích man rợ đã mất đi từ lâu, dân tộc này đã sống trong một xã hội thuần thục, có tổ chức, trong khi người phương Tây còn đang ở trong tình trạng bán khai. Yêu quê hương, quyến luyến gia đình, tôn kính tổ tiên, yêu chuộng công lí, tôn trọng chính nghĩa, ham thích khoa học, coi trọng lời nói thánh hiền, thương yêu nòi giống, tôn kính lẽ phải, ghét xa hoa, không hám tiền tài, khinh ghét vũ lực, không sợ gian khổ hy sinh - đó là những đức tính răn*

(1).Xem: Phan Ngọc, *Bản sắc văn hoá Việt Nam*, Nxb. Văn học, Hà Nội, 2006, tr. 65.

dạy trong sách thánh hiền, lưu lại trong cổ phong và ghi thành luật pháp hiện nay. Đó cũng là những đặc điểm và bản tính của người Việt Nam hình thành từ bao thế hệ, những thế hệ luôn luôn cố gắng thực hiện đạo đức ấy một cách thành kính, người Việt Nam bình thường mà ta gặp bất cứ ở đâu cũng đều như vậy cả".(1)

Phát huy truyền thống văn hoá dân tộc, sau khi Cách mạng tháng 8/1945 thành công và nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời, dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh, Đảng và Nhà nước ta đã bắt đầu xây dựng một nền văn hoá mới. Ngày 3/9/1945, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đặt ra 6 nhiệm vụ cấp bách, một trong số đó là nhiệm vụ văn hoá: diệt giặc dốt. Tháng 11/1946, Hội nghị văn hoá toàn quốc họp tại Hà Nội, phát biểu tại Hội nghị này Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: *"Nền văn hoá mới của Việt Nam phải lấy hạnh phúc của nhân dân, của dân tộc làm cơ sở, phải học lấy những điều tốt đẹp của văn hoá nước ngoài tạo ra nền văn hoá Việt Nam, sao cho văn hoá mới phải sửa đổi được tham nhũng, lười biếng, phù hoa, xa xỉ, phải làm cho ai cũng có tư tưởng tự chủ, độc lập".*(2)

Về tính chất của nền văn hoá, trong thời kì cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân, Đề cương văn hoá năm 1943 của Đảng xác định là phải xây dựng một nền văn hoá dân tộc, khoa học, đại chúng.(3) Hiến pháp năm 1980 xác định tại Điều 37 đường lối xây dựng nền văn hoá của chúng ta là *"xây dựng nền văn hoá mới có nội dung xã hội chủ nghĩa và tính dân tộc, tính Đảng và tính nhân dân"*. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội (1991) đã chỉ rõ: *"Xây dựng nền văn hoá mới tạo ra một đời sống tinh thần cao đẹp, phong phú và đa dạng, có*

---

(1).Xem: *Hồ Chí Minh toàn tập*, tập 2 (1925 - 1930), Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1981, tr. 40.
(2).Xem: Viện nghiên cứu chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh: *Hồ Chí Minh - Biên niên tiểu sử*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1993, tập 3, tr. 341 - 342.
(3).Xem: *Hồ Chí Minh - Biên niên tiểu sử*, Sđd, tr. 16.

nội dung nhân đạo, dân chủ, tiến bộ".[1] Trên tinh thần của cương lĩnh trên, Hiến pháp năm 1992 (trước khi sửa đổi, bổ sung vào năm 2001), tại Điều 30 đã quy định: *"Nhà nước và xã hội bảo tồn và phát triển nền văn hoá Việt Nam dân tộc, hiện đại và nhân văn; kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc Việt Nam, tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh, tiếp thu tinh hoa văn hoá của nhân loại; phát huy mọi tài năng sáng tạo trong nhân dân".* Ngày 25/12/2001, Quốc hội khoá X đã thông qua Nghị quyết về sửa đổi, bổ sung một số điều của của Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 1992. Điều 30 Hiến pháp năm 1992 về cơ bản vẫn được giữ nguyên, tuy nhiên Hiến pháp sửa đổi đã thay thế cụm từ chỉ tính chất của nền văn hoá Việt Nam là *"dân tộc, hiện đại, nhân văn"* bằng cụm từ: *"tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc"*. Với sự thay đổi như vậy, chúng ta thấy rõ tư tưởng của các nhà lập pháp Việt Nam là muốn nhấn mạnh hai tính chất của văn hoá Việt Nam hiện đại là *"tiên tiến"* và *"đậm đà bản sắc dân tộc"*. Hai tính chất trên đây của văn hoá Việt Nam hiện đại thể hiện văn hoá Việt Nam ngày nay là sự kết hợp hài hoà của nền văn hoá hiện đại trong đó có sự tiếp thu những tinh hoa của văn hoá nhân loại và sự chắt lọc, duy trì, phát triển những truyền thống tốt đẹp của văn hoá các dân tộc Việt Nam. Vì vậy, Hiến pháp cũng quy định: *"Nhà nước và xã hội bảo tồn, phát triển các di sản văn hoá dân tộc; chăm lo công tác bảo tồn, bảo tàng, tu bổ, tôn tạo, bảo vệ và phát huy tác dụng của các di tích lịch sử, cách mạng, các di sản văn hoá, các công trình nghệ thuật, các danh lam thắng cảnh. Nghiêm cấm các hành động xâm phạm đến các di tích lịch sử, cách mạng, các công trình nghệ thuật và danh lam thắng cảnh".*

Kế thừa chính sách văn hoá thể hiện trong các Hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 2013 xác định: *"Nhà nước và xã hội*

---

(1).Xem: Đảng cộng sản Việt Nam, *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1991, tr. 14.

chăm lo xây dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hoá nhân loại (khoản 1 Điều 60). Nhà nước, xã hội phát triển văn học nghệ thuật nhằm đáp ứng nhu cầu tinh thần đa dạng và lành mạnh của nhân dân; phát triển các phương tiện thông tin đại chúng nhằm đáp ứng nhu cầu thông tin của nhân dân, phục vụ sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc" (khoản 2 Điều 60); *"Nhà nước và xã hội tạo môi trường xây dựng gia đình Việt Nam ấm no, tiến bộ, hạnh phúc; xây dựng con người Việt Nam có sức khoẻ, văn hoá, giàu lòng yêu nước, có tinh thần đoàn kết, ý thức làm chủ, trách nhiệm của công dân"* (khoản 3 Điều 60).

IV. CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC

1. Khái niệm giáo dục, chính sách giáo dục và truyền thống giáo dục Việt Nam

Giáo dục là quá trình hoạt động nhằm tác động một cách có hệ thống đến sự phát triển tinh thần, thể chất của con người nhằm tạo ra những phẩm chất và năng lực cần thiết của con người phù hợp với yêu cầu của xã hội. Giáo dục là quá trình dạy, rèn luyện và học tập nhằm nâng cao tri thức khoa học và kĩ năng nghề nghiệp.

Chính sách giáo dục là những định hướng, những nguyên tắc cơ bản trong việc xác định mục đích, nhiệm vụ, đối tượng, nội dung, phương pháp giáo dục và tổ chức hệ thống giáo dục, đào tạo.

Việt Nam là đất nước có truyền thống hiếu học và là một trong những quốc gia có trường đại học sớm nhất trên thế giới. Nếu ở châu Âu, trường đại học đầu tiên xuất hiện là Đại học Bologne của Italia ra đời vào năm 1080 thì ở Việt Nam trước đó 5 năm, vào năm 1075 (năm Ất Mão), vua Lý Nhân Tông đã xuống chiếu tuyển minh kinh bác học và thi Nho học tam trường tuyển nhân tài cho đất nước.[1] Năm 1076, vua Lý Nhân Tông cho mở Quốc

(1).Xem: *Đại Việt sử kí toàn thư*, Nxb. KHXH, Hà Nội, 1998, tập 1, tr. 277.

Tử Giám ở ngay phía sau Văn Miếu, tuyển chọn con em hoàng tộc và quan lại triều đình cho vào học. Quốc Tử Giám là trường đại học đầu tiên ở nước ta. Nhà vua chọn các danh nho, những vị khoa bảng nổi tiếng làm thầy giáo giảng dạy.(1) Dưới thời vua Lý Nhân Tông, năm 1077, đã có *"kì thi lại viên bằng phép viết chữ, phép tính và hình luật"*.(2) Ba triều đại Lý, Trần, Hồ trong 398 năm đã đào tạo được khoảng 1000 tiến sĩ. Trong số các tiến sĩ đó có những người nổi tiếng, có nhiều đóng góp cho đất nước, góp phần làm rạng danh nước Việt như: Lê Văn Thịnh, Mạc Hiển Tích, Lê Văn Hưu, Mạc Đĩnh Chi, Nguyễn Trung Ngạn, Trần Đình Thâm, Chu Văn An, Phạm Sư Mạnh, Lê Quát, Hồ Tông Thốc, Nguyễn Phi Khanh, Nguyễn Trãi, Lý Tử Tấn, Vũ Mộng Nguyên(3)... Đến triều Hậu Lê, năm 1442, vua Lê Thái Tông đã cho khắc tên các tiến sĩ vào bia đá dựng ở Quốc Tử Giám. Đáng lưu ý là tư tưởng trọng người hiền tài như là nguyên khí của nước nhà thể hiện bằng lời ghi trong bia: *"Hiền tài là nguyên khí của nước nhà. Nguyên khí thịnh thì thế nước mạnh và càng lên cao. Nguyên khí suy thì thế nước hèn và ngày càng xuống thấp, cho nên các bậc thánh đế minh vương không ai không chăm lo việc gây dựng nhân tài, bồi đắp nguyên khí"*. Thời vua Lê Thánh Tông triều đình đã định rõ thể lệ thi cử: thi Hương ở các đạo, thi Hội, thi Đình ở kinh đô, cứ 3 năm tổ chức một kì thi. Thi Hương để chọn các cử nhân, tú tài, thi Hội để chọn các tiến sĩ, phó bảng. Thi Đình để phân hạng các tiến sĩ. Theo quy định của vua Lê Thánh Tông, người đỗ cả bốn kì thi Hương mới được vào thi Hội, người đỗ cả bốn kì thi Hội mới được vào thi Đình. Những người đỗ thi Đình được chia làm ba hạng gọi là ba giáp. Hạng nhất gồm ba danh gọi là tam khôi: Trạng nguyên, Bảng nhãn,

(1).Xem: Đặng Duy Phúc, *Giản ước sử liệu Việt Nam*, Nxb. Hà Nội, 2007, tr. 135.
(2).Xem: *Đại Việt sử kí toàn thư*, Nxb. KHXH, Hà Nội, 1998, tập 1, tr. 280.
(3).Xem: Lê Đức Tiết, *Lê Thánh Tông - Vị vua anh minh, nhà cách tân vĩ đại*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007, tr. 59.

Thám hoa (Đệ nhất giáp tiến sĩ cập đệ); hạng nhì gọi chung là hoàng giáp (Đệ nhị giáp tiến sĩ xuất thân), hạng ba gọi chung là Đệ tam giáp đồng tiến sĩ xuất thân. Chỉ riêng trong triều đại vua Lê Thánh Tông đã đào tạo được 501 vị tiến sĩ trong đó có cả vị trạng nguyên, nhà toán học nổi tiếng Lương Thế Vinh. Nhà Hậu Lê với 354 năm tồn tại (từ 1428 đến 1788) gắn liền với tên tuổi của nhiều nhà khoa bảng nổi tiếng có công lao với đất nước như Nguyễn Trãi - tác giả của Bình Ngô đại cáo, Nguyễn Trực - Lưỡng quốc trạng nguyên, Ngô Sĩ Liên - tác giả của Đại Việt sử kí toàn thư, Lê Quý Đôn - tác giả của nhiều công trình nổi tiếng như Đại Việt thông sử, Quần thư khảo biện, Vân đài loại ngữ, Phủ biên tạp lục, Toàn Việt thi lục... Lịch sử khoa bảng Việt Nam kể từ năm 1075 khi nhà Lý cho tổ chức khoa thi đầu tiên đến năm 1919 (khoa thi cuối cùng) đã có cả thảy 2.896 người đỗ tiến sĩ.[1] Đây thực sự là lực lượng quan trọng góp phần xây dựng nên nền văn hiến nước nhà.

Trong thời kì thực dân Pháp đô hộ, nước nhà không còn độc lập nên nền giáo dục quốc gia theo đúng nghĩa của nó cũng không còn. Trong tác phẩm "Bản án chế độ thực dân Pháp" (Le Proces de la colonisation Française) xuất bản tại Pháp năm 1925, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết: *"Làm cho dân ngu để dễ trị, đó là chính sách mà các nhà cầm quyền ở các thuộc địa của chúng ta ưa dùng nhất".*[2] Minh chứng điều này Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ ra: " Lúc ấy cứ 1000 làng thì có đến 1500 đại lí bán rượu và thuốc phiện nhưng cũng trong số 1000 làng ấy chỉ có vẻn vẹn 10 trường học".[3] Hậu quả của chính sách đô hộ do thực dân Pháp để lại là 95% dân số nước ta mù chữ.

---

(1).Xem: GS. Phan Đại Doãn (chủ biên), *Ngô Sĩ Liên và Đại Việt sử kí toàn thư,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 258.

(2).Xem: *Hồ Chí Minh tuyển tập,* tập 1, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1980, tr. 180.

(3).Xem: *Hồ Chí Minh tuyển tập,* tập 1, Sđd, tr. 98.

2. Chính sách giáo dục của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trước thời kì đổi mới

Sau khi Cách mạng tháng 8/1945 thành công, nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời, chống nạn mù chữ được Chủ tịch Hồ Chí Minh coi là một trong những nhiệm vụ cấp bách hàng đầu. Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: *"Một dân tộc dốt là một dân tộc yếu"*. Vì vậy người đã đề nghị với Chính phủ mở chiến dịch chống nạn mù chữ với phương châm: những người biết chữ dạy cho người chưa biết chữ. Để thực hiện nhiệm vụ trọng đại này, ngày 8/9/1945 Chính phủ đã ra sắc lệnh quy định những người chưa biết chữ quốc ngữ phải học chữ quốc ngữ. Sắc lệnh nêu rõ trong khi chờ đợi lập được nền tiểu học cưỡng bách, việc học chữ quốc ngữ từ nay bắt buộc và không mất tiền cho mọi người. Hạn trong một năm, toàn thể dân chúng Việt Nam trên 8 tuổi ai chưa biết chữ phải học để biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ. Quá hạn đó những người trên 8 tuổi mà không biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ thì bị phạt tiền. Chính phủ quyết định sẽ lập cho nông dân và thợ thuyền những lớp học bình dân buổi tối. Hạn trong 6 tháng, làng nào, khu phố nào cũng phải có ít nhất một lớp học dạy ít nhất là 30 người. Để thực hiện nhiệm vụ chống nạn mù chữ, ngày 8/9/1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã kí Sắc lệnh số 17/SL thành lập Ban bình dân học vụ trong toàn cõi Việt Nam do ông Nguyễn Công Mỹ làm giám đốc. Ngày 10/10/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh kí Sắc lệnh số 44/SL thành lập Hội đồng cố vấn học chính gồm khoảng 30 thành viên lựa chọn trong giáo giới và các đoàn thể chính trị, văn hoá do Bộ trưởng Bộ quốc gia giáo dục làm Chủ tịch.[1] Ngay sau khi nước Việt Nam dân chủ cộng hoà được thành lập, Chính phủ đã chú trọng phát triển giáo dục phổ thông thành một nền giáo dục đại chúng, vì thế tháng 9/1945 các trường phổ thông từ

(1).Xem: *Lịch sử Chính phủ Việt Nam*, tập 1 (1945 - 1955), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008, tr. 81, 82.

tiểu học đến trung học được nhanh chóng thành lập. Trong thư gửi cho các em học sinh nhân ngày khai trường trong năm học đầu tiên khi nước nhà độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết: *"Non sông Việt Nam có trở nên tươi đẹp hay không, dân tộc Việt Nam có bước tới đài vinh quang để sánh vai với các cường quốc năm châu được hay không, chính là nhờ một phần lớn ở công học tập của các cháu".*[1]

Từ năm 1945 trở đi, học sinh các trường phổ thông được tiếp tục học theo chương trình cải cách của ông Hoàng Xuân Hãn đã vạch ra trong thời kì Chính phủ Trần Trọng Kim với một số điều chỉnh cần thiết cho thích hợp với tình hình và yêu cầu mới. Nhà nước kiểm soát việc học tập theo đúng chương trình của Chính phủ nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã đề ra.[2] Để thực hiện tốt công tác quản lí giáo dục, Chính phủ ban hành Sắc lệnh số 16/SL ngày 8/9/1945 thành lập ngạch thanh tra học vụ. Về giáo dục đại học và cao đẳng, Chính phủ đã quyết định trên cơ sở kế thừa và cải tổ các trường đại học và cao đẳng cũ, phát triển thêm một số trường đại học mới nhằm tạo dựng một nền giáo dục cao đẳng và đại học dân tộc, dân chủ của một nước Việt Nam độc lập, tự do. Được sự uỷ quyền của Chính phủ, Bộ trưởng Bộ quốc gia giáo dục Vũ Đình Hoè đã kí Quyết định công bố bắt đầu từ ngày 15/11/1945 sẽ khai giảng tại Hà Nội các trường đại học: Y khoa, Dược khoa, Nha khoa và các trường cao đẳng khoa học, Cao đẳng mỹ thuật, Cao đẳng canh nông, Cao đẳng thú y để đón sinh viên trở lại trường học tập. Chính phủ đã thành lập Đại học vụ do ông Nguyễn Văn Huyên làm giám đốc để trực tiếp quản lí ngành đại học và cao đẳng. Các trường đại học được lập quỹ tự trị theo Sắc lệnh số 43/SL. Tiếng Việt được dùng để giảng dạy ở các trường đại học và cao đẳng. Chỉ hơn một tháng sau khi đọc bản Tuyên

(1).Xem: *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 33.
(2).Xem: *Lịch sử Chính phủ Việt Nam,* tập 1 (1945 - 1955), Sđd, tr. 83.

ngôn độc lập khai sinh nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, ngày 10/10/1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã kí Sắc lệnh số 45/SL thành lập Trường đại học văn khoa ở Hà Nội và cử ông Đặng Thai Mai làm giám đốc. Đại học văn khoa Hà Nội có các chuyên khoa: Triết học, Việt học, Hán học, Sử học, Địa lí học. Sau khi tốt nghiệp sinh viên được cấp bằng Văn khoa đại học sĩ (Cử nhân). Ngày 9/11/1946, Quốc hội khoá I của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã thông qua bản Hiến pháp năm 1946 - Hiến pháp đầu tiên ở nước ta. Chính sách giáo dục được thể chế hoá trong Điều 15 Hiến pháp: *"Nền sơ học cưỡng bách và không học phí. Ở các trường sơ học địa phương, quốc dân thiểu số có quyền học bằng tiếng của mình. Học trò nghèo được Chính phủ giúp. Trường tư được mở tự do và phải dạy theo chương trình nhà nước"*. Sau khi Hiến pháp năm 1946 được Quốc hội thông qua, cuộc kháng chiến toàn quốc chống Pháp bùng nổ, tuy vậy, cuộc chiến đấu chống giặc dốt vẫn tiến hành song song với cuộc chiến chống giặc đói và giặc ngoại xâm. Chủ tịch Hồ Chí Minh đề ra phương châm: "kháng chiến hoá văn hoá, văn hoá hoá kháng chiến". Tháng 7/1951, Đại hội giáo dục toàn quốc được triệu tập tại chiến khu Việt Bắc. Đại hội xác định phương châm giáo dục là phục vụ kháng chiến, chủ yếu là tiền tuyến, phục vụ nhân dân, chủ yếu là công, nông, binh.[1] Phong trào bổ túc văn hoá trong điều kiện đất nước có chiến tranh vẫn tiếp tục phát triển rộng rãi. Đến năm 1952 có khoảng 14 triệu người đã thoát nạn mù chữ. Đến tháng 9/1953 có 10.450 lớp bổ túc văn hoá với 335.946 học viên.[2] Những nỗ lực của Chính phủ và nhân dân ta đã làm cho nhiệm vụ chống nạn mù chữ đã đạt được thành tựu to lớn.

Trong những năm đầu của thập kỉ 50, Chính phủ đã thực hiện chương trình cải cách giáo dục nhằm củng cố và phát triển hệ

(1).Xem: *Lịch sử Chính phủ Việt Nam*, tập 1 (1945 - 1955), Sđd, tr. 261.
(2).Xem: *Lịch sử Chính phủ Việt Nam*, tập 1 (1945 - 1955), Sđd, tr. 260.

thống giáo dục quốc dân. Chính phủ đã chỉ đạo Bộ quốc gia giáo dục ban hành một số văn bản pháp luật sau đây để điều chỉnh hệ thống giáo dục đào tạo:

- Nghị định[1] số 234/NĐ ngày 1/10/1951 của Bộ giáo dục quốc gia thành lập Khu học xá trung ương gồm 3 trường: Trường khoa học cơ bản, Trường sư phạm cao cấp, Trường sư phạm trung cấp trung ương;

- Nghị định số 276/NĐ ngày 11/10/1951 của Bộ quốc gia giáo dục về việc bãi bỏ Ban sư phạm Đại học khoa học và thành lập Trường sư phạm cao cấp để đào tạo giáo viên cấp III cho các trường phổ thông gồm 3 ban là toán, lí, hoá;

- Nghị định số 277/NĐ ngày 11/10/1951 về việc mở các lớp dự bị đại học 1 năm vào đầu năm học 1952 tại Liên khu IV.

- Thông tư số 49/TT-TKV ngày 30/10/1951 của Bộ quốc gia giáo dục quy định tổ chức trường phổ thông 9 năm. Theo đó ở trung ương, cơ quan lãnh đạo ngành phổ thông trung học là Nha giáo dục phổ thông (được thành lập trên cơ sở hợp nhất Nha tiểu học và Nha trung học); ở Liên khu là Khu giáo dục phổ thông, ở tỉnh là Ty giáo dục phổ thông.

- Nghị định số 88/NĐ ngày 5/4/1952 của Bộ quốc gia giáo dục quy định tổ chức và chế độ các trường tư thục;

- Nghị định số 201/NĐ ngày 19/6/1952 của Bộ quốc gia giáo dục quy định tổ chức và chế độ các trường chuyên nghiệp;

- Nghị định số 259/NĐ ngày 20/8/1952 của Bộ quốc gia giáo dục quy định tổ chức trường phổ thông lao động;

- Nghị định số 366/NĐ ngày 19/11/1952 của Bộ quốc gia giáo dục quy định tổ chức các trường sư phạm trung cấp;

- Nghị định số 367/NĐ ngày 9/11/1952 của Bộ quốc gia giáo

---

(1). Sau này, thẩm quyền ban hành nghị định chỉ thuộc về Chính phủ, các bộ không được phép ban hành.

dục quy định tổ chức các trường sư phạm sơ cấp.[1]

Sau chiến thắng Điện Biên Phủ, Hiệp định Giơ-ne-vơ được kí kết, hoà bình được lập lại ở Đông Dương, miền Bắc hoàn toàn giải phóng, nhiệm vụ giáo dục được Chính phủ đặt ra một cách sát thực tế:

- Phát triển giáo dục phổ thông;
- Phát triển giáo dục đại học và trung học chuyên nghiệp;
- Thanh toán nạn mù chữ và tiếp tục phát triển bổ túc văn hoá;
- Phát triển giáo dục miền núi;
- Ổn định tình hình và phát triển giáo dục đối với học sinh miền Nam tập kết.

Năm 1956, ba trường đại học lớn ở Hà Nội được Chính phủ thành lập: Đại học tổng hợp Hà nội, Đại học bách khoa Hà Nội, Đại học nông Lâm. Đến năm 1957, giáo dục Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể. So sánh niên học 1957 - 1958 với niên học 1939 - 1940 tổng số các trường học từ 4.413 tăng lên 5.007; tổng số giáo viên tăng từ 8.365 lên 23.340; tổng số học sinh vỡ lòng tăng từ 82.000 lên đến 857.000; tổng số học sinh phổ thông tăng từ 417.000 lên 1.008.800; tổng số sinh viên đại học tăng từ 582 lên đến 3.664. Bộ giáo dục đón nhận 12.089 học sinh miền Nam vào học các cấp. Về thanh toán nạn mù chữ: năm 1955 được 105.000 người; năm 1956 được 632.000 người.[2]

Cuối năm 1959, do tình hình kinh tế, văn hoá, xã hội của đất nước đã có nhiều thay đổi, Quốc hội khoá I, kì họp thứ 11, ngày 31/12/1959 đã thông qua Hiến pháp năm 1959 thay thế Hiến pháp năm 1946. Chính sách giáo dục thể hiện trong Hiến pháp năm 1959 là sự tiếp tục chính sách giáo dục của Hiến pháp năm 1946:

---

(1).Xem: *Lịch sử Chính phủ Việt Nam*, tập 1 (1945 - 1955), Sđd, tr. 262.

(2). Số liệu thống kê ba năm khôi phục kinh tế và phát triển văn hoá, Cục thống kê trung ương xuất bản, Hà Nội, 1959, tr. 137 - 146; 149 - 151.

"Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà có quyền học tập. Nhà nước thực hiện từng bước chế độ giáo dục cưỡng bách, phát triển dần các trường học và cơ quan văn hoá, phát triển các hình thức giáo dục bổ túc văn hoá, kĩ thuật nghiệp vụ, tại các cơ quan xí nghiệp và các tổ chức khác ở thành thị và nông thôn để đảm bảo cho công dân có thể hưởng các quyền đó" (Điều 33).

Năm 1965, trước tình hình đế quốc Mỹ tăng cường chiến tranh xâm lược miền Nam và mở rộng chiến tranh bằng không quân và hải quân đánh phá miền Bắc, để quản lí tốt hơn công tác giáo dục trong điều kiện đất nước có chiến tranh, theo đề nghị của Hội đồng Chính phủ, Uỷ ban thường vụ Quốc hội đã quyết định tách Bộ giáo dục thành hai bộ là Bộ giáo dục và Bộ đại học và trung học chuyên nghiệp. Trong điều kiện đất nước có chiến tranh và còn chia cắt làm hai miền nhưng giáo dục ở miền Bắc vẫn không ngừng phát triển, cụ thể: "Về giáo dục phổ thông năm học 1970 - 1971 toàn miền Bắc có 10.897 trường, 132.631 giáo viên và 4.359.700 học sinh thì năm học 1971-1972 tăng lên 11.080 trường, 141.550 giáo viên và 4.585.600 học sinh và đặc biệt năm học 1972-1973 là năm học chiến tranh phá hoại rất khốc liệt thì số trường học vẫn tăng lên đến 11.226 trường, số giáo viên là 150.531, số học sinh là 4.680.500. Năm học 1972-1973 ở miền Bắc đã có 36 trường đại học với 7.697 giáo viên, 53.760 sinh viên".[1] Tuy nhiên, ở miền Bắc kể từ khi thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hoà cho đến gần hết thập kỉ 70 của thế kỉ trước vẫn chưa có một cơ sở đào tạo cử nhân luật nào cả, vì vậy sự thiếu hụt cán bộ, chuyên gia pháp luật trong bộ máy nhà nước cũng như trong lĩnh vực nghiên cứu pháp luật là vấn đề khá trầm trọng. Nhận thức rõ vấn đề này, ngày 10/11/1979 Hội đồng Chính phủ đã ra Quyết định số 405-CP thành lập Trường đại học pháp lí Hà

(1).Xem: *Lịch sử Chính phủ Việt Nam*, tập 2 (1955 - 1976), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008, tr. 344.

Nội (nay là Trường Đại học Luật Hà Nội). Đây được coi là trung tâm giảng dạy, trung tâm nghiên cứu và trung tâm truyền bá khoa học luật lớn nhất ở Việt Nam hiện nay.

Sau khi miền Nam hoàn toàn giải phóng và đất nước thống nhất, Hiến pháp năm 1980 được ban hành. Chính sách giáo dục quốc gia được thể hiện trong Hiến pháp là: *"Nền giáo dục Việt Nam không ngừng được phát triển và cải tiến theo nguyên lí học đi đôi với hành, giáo dục kết hợp với lao động sản xuất, nhà trường gắn liền với xã hội nhằm đào tạo có chất lượng những người lao động xã hội chủ nghĩa và bồi dưỡng thế hệ cách mạng cho đời sau"* (Điều 40). *"Sự nghiệp giáo dục do Nhà nước thống nhất quản lí nhằm chăm lo phát triển cân đối hệ thống giáo dục: giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, giáo dục chuyên nghiệp, giáo dục đại học; phát triển các trường dạy nghề, trường vừa học vừa làm; hoàn toàn thanh toán nạn mù chữ, tăng cường công tác bổ túc văn hoá, không ngừng nâng cao trình độ văn hoá của toàn dân"* (Điều 42). Khác với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 xác định học tập không những là quyền mà còn là nghĩa vụ của công dân. Chịu ảnh hưởng sâu sắc của Hiến pháp Liên Xô năm 1977, Hiến pháp năm 1980 quy định Nhà nước thực hiện chế độ học không phải trả tiền và chính sách cấp học bổng, tạo điều kiện thuận lợi cho công dân học tập. Việc quy định thực hiện chế độ học không phải trả học phí đã không phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội Việt Nam vào đầu những năm 80 của thế kỉ trước nên việc áp dụng quy định trên đây của Hiến pháp đã tạo ra những bất cập trong xã hội. Giáo viên dù dạy ở bất cứ cấp nào cũng là bộ phận có thu nhập thấp trong xã hội, hàng loạt các giáo viên bỏ nghề, chất lượng giáo dục xuống cấp, các học sinh học giỏi không chọn nghề sư phạm, sinh viên tốt nghiệp loại giỏi từ chối ở lại trường làm giảng viên.

Những hạn chế trên đây đã được khắc phục bằng những quy định về chính sách giáo dục phù hợp hơn trong Hiến pháp năm 1992. Từ năm học 1981-1982, các trường phổ thông trong cả nước thống nhất chuyển sang hệ thống giáo dục phổ thông 12 năm. Để Chính phủ có thể thống nhất quản lí hệ thống giáo dục, trước khi Hiến pháp năm 1980 ra đời, Hội đồng chính phủ đã ban hành Quyết định số 86-CP ngày 5/3/1979 về việc đặt các trường của quân đội nhân dân Việt Nam trong hệ thống các trường chuyên nghiệp của Nhà nước. Ngày 16/2/1982, Hội đồng bộ trưởng (Chính phủ) ra Quyết định số 24- HĐBT về hệ thống các trường quân sự và công tác tuyển sinh vào các học viện quân sự, các trường đại học và trường cao đẳng quân sự. Ngày 20/6/1983, Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng ra Chỉ thị số 163-CT đưa công tác đào tạo ở Trường Đảng cao cấp Nguyễn Ái Quốc vào quy chế đại học và trên đại học nhằm chính quy hoá đối với công tác đào tạo ở hệ thống trường Đảng và thống nhất hoá hệ thống giáo dục, đào tạo trong cả nước.

Để tôn vinh nghề giáo là một nghề cao quý có vai trò đặc biệt quan trọng trong sự nghiệp nâng cao dân trí, đào tạo đội ngũ cán bộ và nguồn nhân lực để xây dựng xã hội dân giàu, nước mạnh, công bằng, dân chủ, văn minh và để phát huy truyền thống tôn sư trọng đạo của nhân dân ta, ngày 28/9/1982 Hội đồng bộ trưởng đã ra Quyết định số 167-HĐBT lấy ngày 20/11 hàng năm làm ngày nhà giáo Việt Nam. Ngày 20/11/1984, Hội đồng bộ trưởng đã ra Nghị định số 133-HĐBT quy định các danh hiệu nhà giáo nhân dân, nhà giáo ưu tú để phong tặng các giáo viên từ cấp mầm non đến đại học có nhiều cống hiến cho sự nghiệp giáo dục.

3. Chính sách giáo dục của nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời kì đổi mới

Hiến pháp năm 1992 ra đời đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới ở Việt Nam. Hiến pháp mới đánh dấu mốc quan trọng

trong chính sách giáo dục. Hiến pháp xác định mục tiêu của chính sách giáo dục là: *"Nhà nước và xã hội phát triển giáo dục nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài. Mục tiêu của giáo dục là hình thành và bồi dưỡng nhân cách, phẩm chất và năng lực của công dân; đào tạo những người lao động có nghề, năng động và sáng tạo, có niềm tự hào dân tộc, có đạo đức, có ý chí vươn lên góp phần làm cho dân giàu, nước mạnh, đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc"* (Điều 35).

Kế thừa và phát triển chính sách giáo dục đã được quy định trong Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã xác định những nguyên tắc và nội dung cơ bản của chính sách giáo dục:

- Giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu (Điều 35);

- Nhà nước quản lí hệ thống giáo dục quốc dân về mục tiêu, chương trình, nội dung, kế hoạch giáo dục, tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử và hệ thống văn bằng (Điều 36);

- Nhà nước phát triển cân đối hệ thống giáo dục gồm giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học và sau đại học (Điều 36);

- Thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở (trước năm 2001 là phổ cập giáo dục bậc tiểu học) (Điều 36);

- Phát triển các hình thức trường quốc lập, dân lập và các hình thức giáo dục khác (Điều 36);

- Nhà nước ưu tiên cho giáo dục và khuyến khích các nguồn đầu tư khác (Điều 36);

- Nhà nước thực hiện chính sách ưu tiên bảo đảm phát triển giáo dục miền núi, các vùng dân tộc thiểu số và các vùng đặc biệt khó khăn (Điều 36);

- Các đoàn thể nhân dân trước hết là đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế, gia đình

cùng nhà trường có trách nhiệm giáo dục thanh thiếu niên và nhi đồng (Điều 36).

Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) kế thừa những quy định hợp lí của Hiến pháp năm 1980 như học tập là quyền và nghĩa vụ của công dân, Nhà nước có chính sách học bổng đồng thời quy định rõ hơn, cụ thể hơn chính sách giáo dục của Nhà nước như công dân có quyền học văn hoá và học nghề bằng nhiều hình thức; học sinh có năng khiếu được Nhà nước và xã hội tạo điều kiện học tập để phát triển tài năng; Nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn khác được học văn hoá và học nghề phù hợp. Ngoài ra, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã chỉnh sửa những quy định không phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội của Hiến pháp năm 1980 như "chế độ học không phải trả tiền" và "Nhà nước từng bước thực hiện chế độ giáo dục phổ thông bắt buộc" bằng quy định chỉ có "bậc tiểu học là bắt buộc và không phải trả tiền" còn các cấp bậc học khác đều có chế độ học phí.

Sau khi Hiến pháp năm 1992 ban hành, Quốc hội khoá IX, kì họp thứ nhất (từ ngày 20/9/1992 đến 8/10/1992) đã phê chuẩn tổ chức bộ máy của Chính phủ theo hướng làm cho bộ máy nhà nước gọn nhẹ hơn, do đó Bộ giáo dục và Bộ đại học & trung học chuyên nghiệp được nhập lại thành Bộ giáo dục và đào tạo. Trong giai đoạn 1992-1997, thực hiện Nghị quyết lần thứ IV của Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VII về văn hoá, giáo dục đào tạo, Chính phủ đã quyết định thành lập hai trung tâm đào tạo đại học và sau đại học lớn của quốc gia là Đại học quốc gia Hà Nội và Đại học quốc gia thành phố Hồ Chí Minh, một số trường đại học dân lập, đại học mở; thành lập Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, Trung tâm khoa học tự nhiên và công nghệ quốc gia, nâng cấp một số trường trung học thành cao đẳng và xây dựng ba trường phổ thông trung học chất lượng cao ở Hà

Nội, Huế, thành phố Hồ Chí Minh. Việc sắp xếp lại hệ thống các trường đại học, cao đẳng và thành lập mới các trường đại học, cao đẳng dân lập, bán công, mở đã khẳng định chính sách đổi mới giáo dục, thực hiện mục tiêu đa dạng hoá các hình thức học tập, tạo điều kiện cho mọi người có thể học tập suốt đời dưới nhiều hình thức khác nhau. Thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ hai Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VIII về phát triển giáo dục đào tạo, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản pháp luật nhằm nâng cao chất lượng giáo dục, đào tạo và chăm lo đời sống của đội ngũ cán bộ làm công tác giáo dục, trợ giúp, động viên học sinh, sinh viên nghèo vượt khó học giỏi. Đó là Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/11/1997 về chế độ phụ cấp ưu đãi đối với giáo viên đang trực tiếp giảng dạy trong các trường công lập; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ngày 23/12/1997 về học bổng và trợ cấp xã hội đối với học sinh, sinh viên các trường đào tạo công lập; Quyết định ngày 14/1/1998 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập Hội đồng quốc gia giáo dục; Nghị quyết của Chính phủ ngày 9/12/2000 về đổi mới chương trình giáo dục phổ thông...

Bước sang thế kỉ XXI, Việt Nam đứng trước những vận hội và thách thức mới, từ đầu năm 2007 Việt Nam đã trở thành thành viên của Tổ chức thương mại thế giới (WTO), quá trình hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá diễn ra ngày càng sâu rộng. Chính sách giáo dục của Việt Nam trong bối cảnh đó phải hướng đến mục tiêu tạo ra được những chuyển biến cơ bản để không tụt hậu so với các nước trên thế giới và trong khu vực. Để đạt được mục tiêu nói trên, chính sách giáo dục phải đáp ứng được các yêu cầu cơ bản mà Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X[1] (năm 2006) đã chỉ ra:

---

(1).Xem: Đảng cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 2006 - 2009.

- Đổi mới giáo dục một cách nhất quán, từ mục tiêu, chương trình, nội dung, phương pháp đến cơ cấu và hệ thống tổ chức, cơ chế quản lí để tạo ra được chuyển biến cơ bản và toàn diện của nền giáo dục nước nhà, tiếp cận với trình độ giáo dục của khu vực và thế giới; khắc phục cách đổi mới chắp vá, thiếu tầm nhìn tổng thể, thiếu kế hoạch thiếu sự đồng bộ;

- Phấn đấu xây dựng nền giáo dục hiện đại, của dân, do dân và vì dân, bảo đảm công bằng về cơ hội học tập cho mọi người, tạo điều kiện để toàn xã hội có thể học tập suốt đời, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước;

- Ưu tiên hàng đầu cho công việc nâng cao chất lượng dạy và học. Đổi mới chương trình, nội dung, phương pháp dạy và học, nâng cao chất lượng đội ngũ giáo viên và tăng cường cơ sở vật chất của nhà trường, phát huy khả năng sáng tạo và độc lập suy nghĩ của học sinh, sinh viên;

- Coi trọng bồi dưỡng cho học sinh, sinh viên khát vọng mãnh liệt xây dựng đất nước giàu mạnh, gắn liền lập nghiệp của bản thân với tương lai của cộng đồng, của dân tộc, trau dồi cho học sinh, sinh viên bản lĩnh, phẩm chất, lối sống của thế hệ trẻ Việt Nam hiện đại;

- Triển khai thực hiện hệ thống kiểm định khách quan, trung thực chất lượng giáo dục đào tạo;

- Hoàn chỉnh và ổn định lâu dài hệ thống giáo dục quốc dân; chú trọng phân luồng đào tạo sau trung học cơ sở; đảm bảo liên thông giữa các cấp đào tạo. Đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học, tạo chuyển biến mạnh mẽ về chất lượng đào tạo. Xúc tiến xây dựng một số trường đại học của Việt Nam đạt đẳng cấp quốc tế, đào tạo nhân tài cho đất nước;

- Mở rộng quy mô dạy nghề và trung học chuyên nghiệp, đảm bảo tốc độ tăng nhanh hơn đào tạo đại học, cao đẳng. Quy mô tuyển sinh dạy nghề dài hạn tăng khoảng 17%/năm và trung học

chuyên nghiệp khoảng 15%/năm;

- Phát triển rộng khắp và nâng cao chất lượng các trung tâm giáo dục cộng đồng;

- Tích cực triển khai các hình thức đào tạo từ xa;

- Đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục và đào tạo, rà soát sắp xếp lại mạng lưới các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề;

- Đổi mới cơ chế quản lí, nâng cao chất lượng các trường công lập; bổ sung chính sách ưu đãi để phát triển các trường ngoài công lập và các trung tâm giáo dục cộng đồng. Có lộ trình cụ thể cho việc chuyển các trường công lập sang dân lập, tư thục; xoá bỏ hệ bán công; Khuyến khích việc thành lập mới và phát triển các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp, dạy nghề ngoài công lập, kể cả các trường do nước ngoài đầu tư;

- Sửa đổi chế độ học phí đi đôi với đổi mới cơ chế tài chính trong giáo dục và đào tạo theo hướng xác định đầy đủ chi phí dạy và học, chia sẻ hợp lí trách nhiệm chi trả giữa Nhà nước, xã hội và người học. Thực hiện miễn, giảm học phí và cấp học bổng cho học sinh nghèo, học sinh thuộc diện chính sách và học sinh giỏi;

- Ưu tiên phát triển giáo dục, đào tạo ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số;

- Tiếp tục hoàn chỉnh hệ thống trường lớp, cơ sở vật chất-kĩ thuật của các cấp học, mở thêm các trường nội trú, bán trú và có chính sách đảm bảo giáo viên cho các vùng khó khăn như đồng bào dân tộc thiểu số, vùng cao, vùng sâu, vùng xa, nơi biên giới, hải đảo... Phấn đấu đưa các chỉ số giáo dục và đào tạo vùng đồng bằng sông Cửu Long lên ngang bằng trình độ chung của cả nước;

- Đổi mới và nâng cao năng lực quản lí nhà nước về giáo dục, đào tạo. Nhà nước thực hiện đúng chức năng định hướng phát triển, tạo lập khung pháp luật và kiểm tra, thanh tra, giám sát thực

hiện việc thực thi pháp luật, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh trong giáo dục và đào tạo, chống bệnh thành tích; chống tiêu cực trong dạy thêm, học thêm, thi cử, tuyển sinh, đánh giá kết quả học tập và cấp chứng chỉ, văn bằng;

- Đổi mới tổ chức và hoạt động, đề cao và đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của nhà trường, nhất là các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề;

- Tăng cường hợp tác quốc tế trong giáo dục và đào tạo nhằm tiếp thu những kinh nghiệm quý báu trong giáo dục ở nước ngoài như chương trình dạy học theo tín chỉ, phương pháp dạy tình huống, phương pháp lấy người học làm trung tâm, phương pháp đối thoại, phương pháp socratic, phương pháp làm việc nhóm, phương pháp diễn án, phương pháp làm bài tự luận, phương pháp trắc nghiệm, phương pháp phản biện khoa học...

Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định đường lối *"phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu nhằm nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài"* (khoản 1 Điều 61); *"Nhà nước ưu tiên đầu tư và thu hút các nguồn đầu tư khác cho giáo dục; chăm lo giáo dục mầm non, bảo đảm giáo dục tiểu học là bắt buộc, nhà nước không thu học phí; từng bước phổ cập giáo dục trung học; phát triển giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp; thực hiện chính sách học bổng, học phí hợp lí"* (khoản 2 Điều 61). Chính sách giáo dục thể hiện trong Hiến pháp năm 2013 cũng là một phần của chính sách xã hội nhất quán của Đảng và nhà nước ta từ khi thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đến nay, vì vậy Hiến pháp năm 2013 đã thừa kế quy định của Hiến pháp năm 1992 và tiếp tục xác định: *"Nhà nước ưu tiên phát triển giáo dục ở miền núi, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và vùng kinh tế-xã hội đặc biệt khó khăn; ưu tiên sử dụng, phát triển nhân tài, tạo điều kiện để người khuyết tật và nghèo được học văn hoá, học nghề"* (khoản 3 Điều 61).

V. CHÍNH SÁCH KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ

1. Vai trò của khoa học và công nghệ trong sự nghiệp phát triển kinh tế-xã hội của đất nước

Khoa học được hiểu là hệ thống tri thức tích lũy trong quá trình lịch sử và được thực tiễn chứng minh, phản ánh những quy luật khách quan của thế giới bên ngoài cũng như của hoạt động tinh thần của con người, giúp con người có khả năng cải tạo thế giới hiện thực.(1)

Gắn liền với khoa học là công nghệ, tổng thể nói chung các phương pháp gia công, chế tạo làm thay đổi trạng thái, tính chất, hình dáng nguyên vật liệu hay bán thành phẩm sử dụng trong quá trình sản xuất để tạo ra sản phẩm hoàn chỉnh.(2)

Khoa học và công nghệ giữ vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển kinh tế-xã hội của đất nước (khoản 1 Điều 62).

Khoa học và công nghệ luôn luôn có vai trò thúc đẩy phát triển sản xuất, vai trò ấy tăng dần cùng với quá trình phát triển của xã hội. Trong nền kinh tế nông nghiệp vốn tri thức con người còn rất ít, công nghệ hầu như không đổi mới, tác động của khoa học, công nghệ chưa rõ rệt. Những thành tựu khoa học thế kỉ XVII dẫn tới cuộc cách mạng kĩ thuật lần thứ nhất vào cuối thế kỉ XVIII thúc đẩy sự chuyển biến từ kinh tế nông nghiệp sang kinh tế công nghiệp. Kinh tế công nghiệp đã phát triển nhanh trong hơn hai trăm năm qua, của cải của loài người đã tăng lên hàng trăm lần. Khoa học và công nghệ ngày càng đóng góp vai trò quan trọng cho phát triển kinh tế xã hội.

Những thành tựu nổi bật của khoa học đầu thế kỉ XX như thuyết tương đối, thuyết lượng tử đã làm tiền đề cho cuộc cách

---

(1).Xem: Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Hoàng Phê (chủ biên), Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm từ điển học, 2000, tr. 503.
(2).Xem: Từ điển tiếng Việt, Sđd, tr. 208.

mạng khoa học và công nghệ hiện đại giữa thế kỉ XX. Trong khoảng hai mươi năm cuối của thế kỉ XX đã diễn ra giai đoạn mới của cách mạng khoa học và công nghệ - giai đoạn bùng nổ của thông tin, công nghệ và tri thức đặc biệt là sự xuất hiện các công nghệ cao như công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu mới đã làm thay đổi cơ cấu kinh tế, tốc độ tăng trưởng kinh tế tăng nhanh, khoa học và công nghệ trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp.(1)

2. Nội dung cơ bản của chính sách khoa học và công nghệ của nhà nước ta theo Hiến pháp năm 2013

Từ những năm 80 của thế kỉ XX đến nay, do tác động của cuộc cách mạng khoa học và công nghệ hiện đại, đặc biệt là công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu, công nghệ năng lượng nên nền kinh tế thế giới đang biến đổi sâu sắc, mạnh mẽ về cơ cấu, chức năng và phương thức hoạt động. Đây không phải là sự biến đổi bình thường mà là bước ngoặt lịch sử có ý nghĩa trọng đại, nền kinh tế công nghiệp chuyển sang nền kinh tế tri thức, nền văn minh loài người chuyển từ văn minh công nghiệp sang văn minh trí tuệ.(2) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng cộng sản Việt Nam năm 2011 đã khẳng định phát triển mạnh khoa học, công nghệ làm động lực đẩy nhanh quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá, phát triển kinh tế tri thức; góp phần tăng nhanh năng suất, chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế, sự phát triển nhanh, bền vững của đất nước; nâng tỉ lệ đóng góp của yếu tố năng suất tổng hợp vào tăng trưởng. Thực hiện đồng bộ ba nhiệm vụ chủ yếu: nâng cao năng lực khoa học, công nghệ; đổi mới cơ chế quản lí; đẩy mạnh nghiên cứu ứng

(1).Xem: GS.VS. Đặng Hữu, *Kinh tế tri thức với chiến lược phát triển của Việt Nam* (trong Kỉ yếu Hội thảo khoa học: Kinh tế tri thức và những vấn đề đặt ra với Việt Nam); xem: www.vista.gov.vn/kyyeu/5.htm

(2).Xem: GS.VS. Đặng Hữu, *Kinh tế tri thức với chiến lược phát triển của Việt Nam* (tài liệu đã dẫn).

dụng.[1] Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ XI cũng đã chỉ ra định hướng phát triển khoa học công nghệ của nước ta trong giai đoạn hiện nay là phát triển năng lực khoa học công nghệ có trọng tâm, trọng điểm, tập trung cho những ngành, lĩnh vực then chốt, mũi nhọn, đảm bảo đồng bộ về cơ sở vật chất, nguồn nhân lực. Nhà nước tăng mức đầu tư và ưu tiên đầu tư cho các nhiệm vụ, các sản phẩm khoa học, công nghệ trọng điểm quốc gia, đồng thời đẩy mạnh xã hội hoá, huy động mọi nguồn lực, đặc biệt là các doanh nghiệp đầu tư cho phát triển khoa học, công nghệ. Cùng với việc đầu tư có trọng tâm trọng điểm, phải đổi mới mạnh mẽ cơ chế quản lí, tổ chức, hoạt động khoa học, công nghệ, xem đó là khâu đột phá để thúc đẩy phát triển và nâng cao hiệu quả của khoa học và công nghệ. Chuyển các cơ sở nghiên cứu và ứng dụng sang cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm, phát triển các doanh nghiệp khoa học và công nghệ, thị trường khoa học và công nghệ. Đổi mới căn bản cơ chế sử dụng kinh phí nhà nước, xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá kết quả các chương trình, đề tài khoa học, công nghệ, theo hướng phục vụ thiết thực mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội, lấy hiệu quả ứng dụng làm thước đo chủ yếu đánh giá chất lượng công trình. Thực hiện đồng bộ chính sách đào tạo, thu hút, trọng dụng, đãi ngộ xứng đáng nhân tài khoa học, công nghệ.[2]

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI năm 2011 cũng đã chỉ ra phương hướng nghiên cứu là phải đẩy mạnh nghiên cứu ứng dụng; phát triển đồng bộ khoa học xã hội và khoa học tự nhiên, khoa học kĩ thuật và công nghệ. Khoa học xã hội làm tốt nhiệm vụ tổng kết thực tiễn, nghiên cứu lí luận, dự báo xu hướng phát triển, cung cấp luận cứ cho việc xây dựng đường lối, chính sách phát

(1). Đảng cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 218.
(2). Đảng cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 219.

triển đất nước trong giai đoạn mới. Hướng mạnh nghiên cứu ứng dụng khoa học, công nghệ phục vụ các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội, đặc biệt là trong những ngành, lĩnh vực then chốt, mũi nhọn. Ưu tiên phát triển công nghệ cao, đồng thời sử dụng hợp lí công nghệ sử dụng nhiều lao động. Nhanh chóng hình thành một số nghiên cứu - ứng dụng mạnh, gắn với các doanh nghiệp chủ lực, đủ sức tiếp thu, cải tiến và sáng tạo công nghệ mới. Xây dựng và thực hiện chương trình đổi mới công nghệ quốc gia; có chính sách khuyến khích và hỗ trợ các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đổi mới công nghệ. Kết hợp chặt chẽ nghiên cứu và phát triển trong nước với tiếp nhận công nghệ nước ngoài.[1]

Nhận thức rõ vai trò của khoa học và công nghệ đối với sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước, trong Hiến pháp năm 2013 Nhà nước ta đã xác định các nguyên tắc và nội dung cơ bản trong chính sách về khoa học và công nghệ của Việt Nam trong thời kì đổi mới và hội nhập quốc tế:

- Phát triển khoa học công nghệ là quốc sách hàng đầu (khoản1 Điều 62);

- Khoa học và công nghệ quốc gia giữ vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển kinh tế-xã hội của đất nước (khoản 1 Điều 62);

- Nhà nước ưu tiên đầu tư và khuyến khích tổ chức, cá nhân đầu tư nghiên cứu phát triển, chuyển giao, ứng dụng có hiệu quả thành tựu khoa học và công nghệ; bảo đảm quyền nghiên cứu khoa học và công nghệ; bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ (khoản 2 Điều 62).

- Nhà nước tạo điều kiện để mọi người tham gia và được thụ hưởng lợi ích từ các hoạt động khoa học và công nghệ (khoản 3 Điều 62).

---

(1). Đảng cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 220.

VI. CHÍNH SÁCH MÔI TRƯỜNG

Ngày nay, mọi quốc gia trên thế giới đều coi trọng chính sách bảo vệ môi trường bởi phát triển bền vững đòi hỏi phải đảm bảo ba yếu tố: phát triển kinh tế bền vững, thực hiện tốt chính sách an sinh xã hội bền vững và bảo vệ môi trường bền vững. So với các Hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên đã dành một điều trong Hiến pháp cho chính sách bảo vệ môi trường. Lần đầu tiên tại Điều 63 Hiến pháp đã quy định: "*Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lí sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu. Nhà nước khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo*" (khoản 1 và khoản 2 Điều 63). Lần đầu tiên trong đạo luật cơ bản của Nhà nước đã hiến định chế tài trừng phạt các hành vi làm ô nhiễm hoặc làm ảnh hưởng không tốt đến môi trường: *"Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lí nghiêm minh và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại"* (khoản 3 Điều 63).

Nhà nước ta đã ban hành Luật bảo vệ môi trường năm 2005, qua tổng kết đánh giá 8 năm thi hành Luật bảo vệ môi trường cho thấy còn có những hạn chế bất cập sau đây trong pháp luật và thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường:

- Một số quy định trong Luật bảo vệ môi trường chưa phù hợp với thực tế nên chưa đi vào cuộc sống, không theo kịp yêu cầu phát triển của thực tiễn và hội nhập quốc tế;

- Cơ chế, chính sách bảo vệ môi trường chậm được đổi mới, chưa đồng bộ với thể chế kinh tế thị trường. Các loại phí và lệ phí về môi trường theo nguyên tắc: "*Người gây ô nhiễm phải trả chi phí xử lí, khắc phục, cải tạo và phục hồi môi trường*", "*Người hưởng lợi từ tài nguyên, môi trường phải trả tiền*" mới chỉ bước

đầu tạo nguồn thu cho ngân sách mà chưa phát huy được vai trò công cụ kinh tế điều tiết vĩ mô, hạn chế các hoạt động gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội theo hướng tăng trưởng xanh. Chưa tạo được hành lang pháp lí và môi trường thuận lợi để khuyến khích phát triển ngành công nghiệp, dịch vụ môi trường và sản phẩm thân thiện với môi trường;

- Phân công, phân cấp thẩm quyền trong quản lí môi trường còn phân tán, chồng chéo, chưa hợp lí, chưa đi đôi với tăng cường năng lực, phân định rõ trách nhiệm. Việc giao cho nhiều bộ ngành cùng tham gia quản lí môi trường là đúng, tuy nhiên còn thiếu sự phối hợp đồng bộ và có hiệu quả;

- Các quy định của pháp luật mới chỉ chú trọng về phía nhà nước trong khi đó chưa chú trọng đến cơ chế phối hợp của toàn xã hội, từng doanh nghiệp và từng người dân trong bảo vệ môi trường;

- Bộ máy quản lí nhà nước về môi trường chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao, chưa giải quyết được vấn đề liên ngành, liên vùng, xuyên quốc gia;

- Ý thức về bảo vệ môi trường chưa thành thói quen trong cuộc sống, sinh hoạt hàng ngày của nhân dân.

Trong bối cảnh trên đây, chúng ta phải coi vấn đề bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân. Môi trường là vấn đề quốc gia và toàn cầu, vừa là mục tiêu vừa là nội dung của phát triển bền vững. Tăng cường bảo vệ môi trường phải trên quan điểm ứng xử hài hoà với thiên nhiên, theo quy luật tự nhiên, phòng ngừa là chính, kết hợp kiểm soát, khắc phục ô nhiễm, cải thiện môi trường, bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học, lấy bảo vệ sức khoẻ nhân dân là mục tiêu hàng đầu. Kiên quyết loại bỏ các dự án gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến sức khoẻ cộng đồng. Phải quán triệt quan điểm đầu tư cho bảo vệ môi trường là đầu tư cho tương lai, cho phát triển bền vững. Khắc

phục tư tưởng chạy theo lợi ích trước mắt về kinh tế mà hi sinh những lợi ích lâu dài. Nâng cao hiệu quả của hoạt động lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường trong các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển. Các chỉ tiêu về môi trường phải được sử dụng để đánh giá chất lượng, hiệu quả và tính bền vững trong phát triển kinh tế-xã hội của quốc gia, ngành, lĩnh vực và địa phương.[1] Việc Hiến định về chính sách bảo vệ môi trường trong Hiến pháp 2013 là một bước tiến bộ lớn của Nhà nước ta trên con đường xây dựng đất nước phát triển bền vững.

(1).Xem: Tờ trình về Dự án Luật bảo vệ môi trường (sửa đổi) của Chính phủ trình Quốc hội ngày 13/8/2013.

CHƯƠNG VI

CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI, QUỐC PHÒNG VÀ AN NINH QUỐC GIA

I. KHÁI QUÁT VỀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1. Khái niệm

Chính sách đối ngoại của một nhà nước, trước hết đó là thái độ, lập trường mang tính nguyên tắc và những phương hướng của nhà nước trong quan hệ quốc tế. Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác-Lênin, bất cứ nhà nước nào cũng phải thực hiện hai loại chức năng: chức năng đối nội và chức năng đối ngoại. Trong đó, chính sách đối ngoại của nhà nước là sự tiếp tục của chính sách đối nội. Do đó chính sách đối ngoại của nhà nước phải xuất phát từ những chính sách đối nội. Tuy nhiên, các chính sách đối ngoại cũng có tác động mạnh mẽ đến các chính sách đối nội, các chính sách đối ngoại của nhà nước phụ thuộc vào bản chất giai cấp của nhà nước, phụ thuộc vào tương quan lực lượng trong nước cũng như tình hình quốc tế. Bản chất giai cấp của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là "*Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*" (khoản 1 Điều 2 Hiến pháp năm 2013), do đó các chính sách đối ngoại của Nhà nước phải xuất phát từ lợi ích của nhân dân, lợi ích của dân tộc, phải ưu tiên cho lợi ích của dân tộc, của quốc gia, có chú ý đến nghĩa vụ quốc tế một cách hợp lí. Mặt khác, các chính sách đối ngoại của Nhà nước cũng phụ thuộc vào tình thế cách mạng, tình hình trong nước và quốc tế. Vì vậy, trong từng

giai đoạn cách mạng khác nhau, Nhà nước phải xác định chính sách đối ngoại một cách thực tế cho phù hợp. Chính sách đối ngoại của Nhà nước ta từ trước đến nay đều được xác định trong các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013 ở những mức độ khác nhau.

2. Quá trình hình thành và phát triển

Trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, trong điều kiện chưa giành được chính quyền, Đảng cộng sản Việt Nam đã xác định đường lối đối ngoại của mình là: "*Ủng hộ Liên bang Xô Viết, liên kết với vô sản giai cấp toàn thế giới và phong trào cách mạng thuộc địa và bán thuộc địa*" (xem Luận cương chính trị của Đảng năm 1930). Đường lối đối ngoại đúng đắn này là một trong những nhân tố thành công của Cách mạng tháng Tám 1945, có tác dụng giáo dục nhân dân ta những tình cảm trong sáng của chủ nghĩa yêu nước gắn liền với chủ nghĩa quốc tế vô sản đồng thời cổ vũ nhân dân ta tích cực góp phần vào cuộc đấu tranh vì hoà bình, độc lập của các dân tộc trên thế giới. Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời. Trong bối cảnh hết sức phức tạp lúc bấy giờ, chính quyền cách mạng vẫn đứng vững được là nhờ có các chính sách đối nội và đối ngoại hết sức đúng đắn của Nhà nước ta. Trong bản tuyên bố về chính sách của Chính phủ liên hiệp lâm thời ngày 01/01/1946, Hồ Chủ tịch đã nêu rõ chương trình đối ngoại của Chính phủ là: "*làm cho các nước công nhận nền độc lập của Việt Nam, thân thiện với kiều dân ngoại quốc, nhất là Hoa kiều. Đối với Pháp, chỉ đánh bọn thực dân, còn đối với những kiều dân Pháp không làm hại gì cho độc lập của ta, ta sẽ bảo vệ tính mạng và tài sản của họ*". Nhờ những chính sách kiên quyết, vừa mềm dẻo, chúng ta đã cô lập được thực dân Pháp, chia rẽ được lực lượng địch. Sau Hiệp định ngày 06/3/1946, 20 vạn quân Tưởng rút khỏi miền Bắc, chúng ta đã gạt được một kẻ thù vô cùng nguy hiểm, tránh sự đương đầu

trong cùng một lúc với cả hai kẻ thù (thực dân Pháp và Tưởng Giới Thạch) mạnh hơn ta về vũ khí gấp nhiều lần. Ngày 09/11/1946, Quốc hội nước ta đã thông qua Hiến pháp đầu tiên, trong đó xác định những chính sách đối nội và đối ngoại của Nhà nước: "*Nhiệm vụ của dân tộc ta trong giai đoạn này là bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ. Đồng thời với tinh thần đoàn kết phấn đấu sẵn có của toàn dân, dưới một chính thể rộng rãi, nước Việt Nam độc lập và thống nhất tiến bước trên đường vinh quang hạnh phúc, cùng nhịp với trào lưu tiến bộ của thế giới và ý nguyện hoà bình của nhân loại*" (xem Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1946).

Ngày 14/01/1950 Hồ Chủ tịch thay mặt Chính phủ ta đã tuyên bố với chính phủ các nước: sẵn sàng đặt quan hệ ngoại giao với bất cứ nước nào, trên cơ sở bình đẳng, tôn trọng độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của nhau. Sau một thời gian ngắn, hưởng ứng lời kêu gọi của Hồ Chủ tịch, các nước xã hội chủ nghĩa anh em lần lượt công nhận và đặt quan hệ ngoại giao với nước ta. Sau chiến thắng Điện Biên Phủ, địa vị quốc tế của nước ta càng được nâng cao. Hàng loạt các nước ở khắp năm châu lần lượt công nhận nước Việt Nam dân chủ cộng hoà và đặt quan hệ ngoại giao với nước ta. Trong điều kiện miền Bắc hoàn toàn được giải phóng nhưng miền Nam còn tạm thời bị xâm chiếm, với nhiệm vụ được đặt ra là xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và đấu tranh giải phóng miền Nam, Nhà nước ta đã xác định chính sách đối ngoại là: "*tăng cường hơn nữa sự đoàn kết nhất trí với các nước anh em trong phe xã hội chủ nghĩa đứng đầu là Liên Xô vĩ đại, tăng cường đoàn kết với nhân dân các nước Á - Phi và nhân dân yêu chuộng hoà bình trên thế giới*" (Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1959).

Sau đại thắng mùa xuân năm 1975, miền Nam hoàn toàn được giải phóng, đất nước được độc lập thống nhất và cùng thực hiện

hai nhiệm vụ chiến lược: xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc. Một trong những nguyên nhân thắng lợi của cách mạng Việt Nam trong cuộc kháng chiến lâu dài và anh dũng được khẳng định trong Hiến pháp năm 1980: *"Đó là thắng lợi của tình đoàn kết chiến đấu và quan hệ hợp tác giúp nhau giữa nhân dân ba nước Việt Nam, Lào, Cămpuchia; thắng lợi của tình đoàn kết chiến đấu, sự viện trợ to lớn và có hiệu quả của Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa anh em khác đối với cách mạng Việt Nam; thắng lợi của các lực lượng độc lập dân tộc, dân chủ và hoà bình trên thế giới đã tích cực ủng hộ sự nghiệp chính nghĩa của nhân dân Việt Nam"* (Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1980). Trong Hiến pháp năm 1980, chính sách đối ngoại của Nhà nước ta lần đầu tiên được ghi nhận tại một điều cụ thể (Điều 14) đối với từng đối tượng nhất định. Hiện nay trong điều kiện mới, Nhà nước ta đã điều chỉnh lại các chính sách đối nội và đối ngoại cho phù hợp. Trên tinh thần đổi mới của Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, thứ VII, chính sách đối ngoại, quốc phòng và an ninh quốc gia được Quốc hội cụ thể hoá trong Hiến pháp năm 1992 ở Lời nói đầu, Điều 14 và Chương IV (từ Điều 44 đến Điều 48)... Trong Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1992 có quy định: Cả nước ra sức xây dựng đất nước, kiên cường bảo vệ Tổ quốc đồng thời làm nghĩa vụ quốc tế. Nhân dân Việt Nam đoàn kết một lòng, nêu cao tinh thần tự lực, tự cường xây dựng đất nước, thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hữu nghị, hợp tác với tất cả các nước... Còn tại Điều 14 Hiến pháp năm 1992 quy định về chính sách đối ngoại của Nhà nước ta là: *"Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện chính sách hoà bình, hữu nghị, mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị và xã hội khác nhau, trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và các bên cùng có lợi;*

tăng cường tình đoàn kết hữu nghị và quan hệ hợp tác với các nước xã hội chủ nghĩa và các nước láng giềng; tích cực ủng hộ và góp phần vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội".

Thể chế hoá Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội, kế thừa Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung, mở rộng quy định về chính sách đối ngoại của Nhà nước cho phù hợp với tình hình mới. Điều 12 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: *"Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển; đa phương hoá, đa dạng hoá quan hệ, chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹ lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi; tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; là bạn, là đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế vì lợi ích quốc gia, dân tộc, góp phần vào sự nghiệp hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội trên thế giới".*

II. CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1. Mục đích của chính sách đối ngoại

Mục đích của chính sách đối ngoại của Nhà nước ta là giữ vững hoà bình, tranh thủ những điều kiện quốc tế thuận lợi để đẩy mạnh công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc, góp phần tích cực vào sự nghiệp chung của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc và tiến bộ xã hội. Với mục đích đó chính sách đối ngoại của Nhà nước ta là nhằm tạo ra môi trường thuận lợi để xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, trong đó hoà bình, hữu nghị, hợp tác, ổn định và phát triển kinh tế là các yếu tố, điều kiện có

tầm quan trọng đặc biệt.

Nhà nước chủ trương thực hiện chính sách đối ngoại hoà bình, tránh xung đột vũ trang. Mọi sự bất đồng trong quan hệ với quốc tế phải được giải quyết bằng con đường thương lượng, đàm phán, đó cũng là xu hướng chung của thời đại. Có hoà bình nhân dân ta mới khôi phục và phát triển được kinh tế, văn hoá, xã hội... tạo ra thế đứng vững chắc trong quan hệ quốc tế. Đó chính là điều kiện thứ nhất.

Để xây dựng và bảo vệ Tổ quốc thuận lợi là phải có sự ổn định về chính trị, chống "diễn biến hoà bình", âm mưu bạo loạn, lật đổ làm cản trở công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Sự ổn định về chính trị trước hết phải đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam đối với hệ thống chính trị. Vì vậy củng cố Đảng, làm trong sạch bộ máy Đảng để Đảng ngang tầm với thời đại, giữ vững vai trò là hạt nhân của hệ thống chính trị là hết sức cần thiết để đảm bảo sự ổn định về chính trị. Mặt khác phải củng cố và tăng cường vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cũng như các tổ chức thành viên của Mặt trận tạo thành một khối thống nhất trong việc bảo vệ an ninh chính trị, trật tự xã hội, chống diễn biến hoà bình.

Điều kiện thứ ba để xây dựng và bảo vệ Tổ quốc thuận lợi là phải đẩy mạnh phát triển kinh tế. Do đó, các chính sách đối ngoại phải nhằm vào mục tiêu tăng trưởng của nền kinh tế, phục vụ chiến lược ổn định và phát triển kinh tế. Thoát khỏi tình trạng khủng hoảng về kinh tế, đảm bảo mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc là điều kiện thuận lợi để xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

2. Nội dung chính sách đối ngoại

Xuất phát từ những mục đích đối ngoại trên, Nhà nước ta đã xác định: "*Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển; đa phương hoá, đa dạng hoá quan hệ,*

chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹ lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi; tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; là bạn, là đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong công đồng quốc tế vì lợi ích quốc gia, dân tộc, góp phần vào sự nghiệp hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội trên thế giới". Như vậy, phương châm chung trong chính sách đối ngoại của Nhà nước ta là đa dạng hoá và đa phương hoá trong quan hệ quốc tế, mở rộng sự giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị-xã hội khác nhau. Phương hướng này thể hiện tư duy mới trong quan hệ quốc tế của Nhà nước ta, muốn làm bạn với tất cả các nước là hoàn toàn phù hợp với xu hướng chung của thế giới hiện nay.

Tuy nhiên, phương châm đa dạng hoá và đa phương hoá trong quan hệ quốc tế phải đảm bảo tính độc lập, tự chủ của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Vì vậy, Nhà nước ta vừa hợp tác với các nước, các tổ chức trên thế giới vừa phải đấu tranh để bảo vệ lợi ích của dân tộc. Sự hợp tác và giao lưu quốc tế phải trên cơ sở của luật pháp quốc tế: tôn trọng độc lập, chủ quyền của nhau, toàn vẹn lãnh thổ của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và cùng có lợi. Các vấn đề tồn tại về tranh chấp phải được giải quyết bằng con đường thương lượng.

Trong quan hệ quốc tế, Nhà nước ta chú trọng đến việc thiết lập quan hệ với các nước trong khu vực, các nước láng giềng, mở rộng sự hợp tác với tất cả các nước và các tổ chức quốc tế, đẩy mạnh quan hệ với các nước Đông Nam Á và tham gia tích cực vào quá trình hoà nhập khu vực, tiến tới xây dựng một khu vực hoà bình, thịnh vượng trong tương lai. Hiện nay, Nhà nước ta vẫn chủ trương giữ vững quan hệ với các nước thuộc Liên Xô trước đây,

từng bước mở rộng hợp tác Việt - Trung, giải quyết những vấn đề tồn tại giữa hai nước thông qua thương lượng. Củng cố và phát triển quan hệ hữu nghị, đoàn kết hợp tác với Cu-Ba và các nước xã hội chủ nghĩa khác, củng cố, phát triển quan hệ đoàn kết và hữu nghị chú ý đến việc đổi mới phương thức hợp tác, đối với Lào và Cămpuchia; phát triển quan hệ đoàn kết, tin cậy và nâng cao hiệu quả hợp tác nhiều mặt với Ấn Độ; tiếp tục mở rộng hợp tác với các nước đang phát triển khác. Nhà nước ta cũng tích cực góp phần củng cố và tăng cường phong trào không liên kết, phát triển quan hệ hữu nghị với các nước Đông Nam Á và vùng châu Á - Thái Bình Dương, đặc biệt các nước trong tổ chức ASEAN phấn đấu cho một vùng Đông Nam Á hoà bình, hữu nghị và hợp tác. Nhà nước ta còn mở rộng sự hợp tác bình đẳng cùng có lợi với các nước Bắc Âu, Tây Âu, Nhật Bản và các nước phát triển khác.

Đối với các tổ chức quốc tế, Nhà nước chủ trương hợp tác với các tổ chức tài chính và tiền tệ quốc tế, các tổ chức thương mại thế giới cũng như các tổ chức chuyên môn của Liên hợp quốc và các tổ chức phi chính phủ. Mặt khác, phải góp phần làm cho Liên hợp quốc phục vụ đắc lực những mục tiêu của nhân loại là hoà bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển. Tích cực đóng góp cho hoạt động ở các diễn đàn quốc tế, tham gia giải quyết các vấn đề toàn cầu. Ủng hộ cuộc đấu tranh nhằm loại trừ hoàn toàn vũ khí hạt nhân và những phương tiện giết người hàng loạt khác. Trong điều kiện hiện nay khi cách mạng khoa học và công nghệ đã chuyển sang giai đoạn mới, nền kinh tế thế giới được toàn cầu hoá, xu thế khu vực hoá đang phát triển thì nội dung cơ bản của chính sách đối ngoại hiện nay là lấy kinh tế đối ngoại làm mũi nhọn để thúc đẩy kinh tế phát triển. Phát triển kinh tế đối ngoại không tách rời định hướng cơ cấu kinh tế xã hội trong nước, Nhà nước phải có quan điểm mới về mối quan hệ giữa dân tộc với quốc tế vì sức mạnh của dân tộc hiện nay chính là ở năng lực tạo ra những bước phát

triển cao về kinh tế, khoa học, công nghệ để khẳng định vị trí của mình trong giao lưu khu vực toàn cầu.

Hiện nay, chủ nghĩa bá quyền, chủ nghĩa phân biệt chủng tộc, chủ nghĩa dân tộc cực đoan... vẫn đang tồn tại trên thế giới nhưng trong Hiến pháp năm 2013 không đề cập những vấn đề đó (như Hiến pháp năm 1980 trước đây). Điều này thể hiện chính sách đối ngoại mềm dẻo, linh hoạt của Nhà nước ta trong điều kiện quốc tế phức tạp.

III. CHÍNH SÁCH QUỐC PHÒNG VÀ AN NINH

Bảo vệ Tổ quốc, chống lại sự xâm lược từ bên ngoài là chức năng đối ngoại quan trọng nhất của bất cứ Nhà nước nào. Ở nước ta, dựng nước và giữ nước luôn luôn đi đôi với nhau, là một đặc trưng của lịch sử dân tộc ta. Vì vậy, đối với Nhà nước ta, vấn đề bảo vệ Tổ quốc luôn được xác định là một trong những nhiệm vụ chiến lược của cách mạng Việt Nam. Ngay từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời, một trong sáu nhiệm vụ cấp bách của nhân dân ta được xác định là: chống giặc ngoại xâm, bảo tồn nền độc lập dân tộc. Vì vậy, trong Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1946, Quốc hội đã xác định: *"Nhiệm vụ của dân tộc ta trong giai đoạn này là bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ"*. Tại Chương II của Hiến pháp năm 1946, có 4 nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam thì 2 nghĩa vụ là bảo vệ Tổ quốc và nghĩa vụ đi lính. Khi cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp bước vào giai đoạn tổng phản công, Nhà nước ta còn quy định thêm nghĩa vụ kháng chiến.[1]

Sau khi hoà bình được lập lại ở miền Bắc, miền Nam còn tạm thời bị chiếm đóng, Nhà nước ta vẫn coi bảo vệ Tổ quốc là một trong những nhiệm vụ chiến lược của cách mạng Việt Nam. Năm

(1).Xem: Công báo số 6 ngày 31/5/1950, tr. 139.

1959, Quốc hội thông qua Hiến pháp xã hội chủ nghĩa đầu tiên của Nhà nước ta trong đó có quy định: "*Bảo vệ tổ quốc là nghĩa vụ thiêng liêng và cao quý nhất của công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Công dân có bổn phận làm nghĩa vụ quân sự để bảo vệ Tổ quốc*" (Điều 42 Hiến pháp năm 1959). Sau khi miền Nam được hoàn toàn giải phóng, mặc dù đất nước đã được độc lập, thống nhất, bảo vệ Tổ quốc vẫn là một trong những nhiệm vụ chiến lược và được Quốc hội khoá VII dành ra một chương riêng (Chương IV) của Hiến pháp năm 1980 để quy định những vấn đề cơ bản nhất trong việc bảo vệ Tổ quốc. Đặc biệt, từ Hiến pháp năm 1980 đến nay, Nhà nước và nhân dân ta đã có một nhận thức mới về bảo vệ Tổ quốc là: "*Bảo vệ Tổ quốc là nghĩa vụ thiêng liêng và quyền cao quý của công dân*" (Điều 45 Hiến pháp năm 2013). Như vậy, bảo vệ Tổ quốc không chỉ là nghĩa vụ mang tính bắt buộc mà còn là quyền cơ bản của công dân mang tính tự giác. Nhận thức mới này bắt nguồn từ thực tiễn của xã hội Việt Nam: dựng nước và giữ nước; độc lập dân tộc và hạnh phúc của mỗi gia đình, cá nhân... luôn gắn liền với nhau.

Ngày nay, vấn đề bảo vệ Tổ quốc cũng là một trong hai nhiệm vụ chiến lược của cách mạng Việt Nam. Đặc biệt sau khi Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu sụp đổ, các thế lực thù địch càng ra sức tấn công vào các nước xã hội chủ nghĩa còn lại, trong đó có nước ta bằng chiến lược diễn biến hoà bình. Chúng đã điều chỉnh từng bước chiến lược, kết hợp nhiều biện pháp mềm và cứng, vũ trang và không vũ trang. Chúng chống phá ta một cách toàn diện về kinh tế, chính trị, tư tưởng, văn hoá... hy vọng làm cho ta ruỗng nát từ bên trong, làm lạc hướng cách mạng của ta. Vì vậy, trong Hiến pháp năm 2013 vẫn có một chương (Chương IV) để quy định về "bảo vệ Tổ quốc". Bảo vệ Tổ quốc là sự nghiệp của toàn dân. Nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc gắn liền với nhiệm vụ bảo vệ an ninh chính trị, trật tự xã hội. Do đó, trong Chương này

không chỉ đề cập trách nhiệm và phương hướng xây dựng quân đội nhân dân mà còn đề cập đến trách nhiệm và phương hướng xây dựng công an nhân dân.

Để bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, giữ vững an ninh quốc gia, Nhà nước ta chủ trương: "... *Củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân và an ninh nhân dân, nòng cốt là các lực lượng vũ trang nhân dân, phát huy sức mạnh tổng hợp của đất nước để bảo vệ vững chắc Tổ quốc, góp phần bảo vệ hoà bình ở khu vực và trên thế giới. Cơ quan,, tổ chức, công dân phải thực hiện đầy đủ nhiệm vụ quốc phòng và an ninh*" (Điều 64 Hiến pháp năm 2013). Như vậy, củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân và an ninh nhân dân là phương châm để bảo vệ Tổ quốc và an ninh quốc gia. Phương châm này bắt nguồn từ bản chất giai cấp của Nhà nước - Nhà nước của dân, do dân và vì dân, cũng như từ thực tế của hàng nghìn năm dựng nước và giữ nước của dân tộc ta. Với tư tưởng chỉ đạo: lấy dân làm gốc trong sự nghiệp bảo vệ Tổ quốc và an ninh quốc gia, Nhà nước ta xác định đó là sự nghiệp của toàn dân. Vì vậy, Nhà nước phải phát huy được sức mạnh tổng hợp của toàn dân, của cả hệ thống chính trị, từng bước tăng cường tiềm lực quốc phòng và an ninh của đất nước, xây dựng vững chắc nền quốc phòng toàn dân, thế trận quốc phòng toàn dân gắn với nền an ninh nhân dân và thế trận an ninh nhân dân, nâng cao chất lượng các lực lượng vũ trang nhân dân, ngăn ngừa và làm thất bại mọi âm mưu và hoạt động gây mất ổn định chính trị, xã hội, xâm phạm độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, ngăn chặn và trừng trị có hiệu quả các loại tội phạm, bảo đảm tốt trật tự, an toàn xã hội. Để đảm bảo quốc phòng an ninh, cần thiết phải:

- Kết hợp chặt chẽ hai nhiệm vụ chiến lược của cách mạng Việt Nam hiện nay là xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc;
- Kết hợp quốc phòng và an ninh với kinh tế;
- Gắn nhiệm vụ quốc phòng với nhiệm vụ an ninh;

- Phối hợp chặt chẽ hoạt động quốc phòng và an ninh với hoạt động đối ngoại;

- Củng cố quốc phòng, giữ vững an ninh quốc gia phải được coi là nhiệm vụ trọng yếu thường xuyên của Đảng, Nhà nước, toàn quân và toàn dân;

- Tăng cường quản lí nhà nước về quốc phòng và an ninh;

- Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với quân đội và công an, đối với sự nghiệp củng cố quốc phòng và an ninh;

- Củng cố và tăng cường khối đại đoàn kết dân tộc, lấy liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng; phát huy vai trò làm chủ của nhân dân trong bảo vệ Tổ quốc và an ninh nhân dân.

1. Trách nhiệm và phương hướng xây dựng quân đội nhân dân

Là một trong những bộ phận hợp thành của lực lượng vũ trang nhân dân, quân đội trước hết phải tuyệt đối trung thành với Tổ quốc, nhân dân, với Đảng và Nhà nước như truyền thống vốn có "vì nhân dân quên mình", có trách nhiệm sẵn sàng chiến đấu, bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc cũng như an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội, bảo vệ nhân dân, Đảng, Nhà nước và chế độ xã hội chủ nghĩa; cùng toàn dân xây dựng đất nước và thực hiện nghĩa vụ quốc tế (Điều 65 Hiến pháp năm 2013). Như vậy nhiệm vụ đầu tiên của quân đội là sẵn sàng chiến đấu để bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc. Quân đội phải là lực lượng nòng cốt để bảo vệ đất nước khỏi sự xâm lược từ bên ngoài.

Ngoài nhiệm vụ chủ yếu là sẵn sàng chiến đấu bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, quân đội nhân dân còn có nhiệm vụ bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội, bảo vệ nhân dân, Đảng, Nhà nước và chế độ xã hội chủ nghĩa. Là

công cụ của chuyên chính giai cấp, quân đội không chỉ trấn áp đối với kẻ thù bên ngoài mà còn phải trấn áp đối với bọn phản cách mạng bên trong. Kinh nghiệm lịch sử đã chỉ ra rằng: giữa thù trong và giặc ngoài luôn luôn cấu kết chặt chẽ với nhau để chống phá cách mạng. Vì vậy, nền độc lập của dân tộc có được bảo đảm hay không cũng phụ thuộc rất nhiều vào hoạt động trấn áp bọn phản cách mạng trong điều kiện hiện nay, khi các nước đế quốc đang âm mưu "diễn biến hoà bình" thì nhiệm vụ bảo đảm an ninh quốc gia, đập tan mọi âm mưu bạo loạn lật đổ chính quyền là một trong những nhiệm vụ của các lực lượng vũ trang nhân dân, trong đó có quân đội.

Quân đội nhân dân còn có nhiệm vụ cùng toàn dân xây dựng đất nước và thực hiện nghĩa vụ quốc tế. Xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc là hai nhiệm vụ chiến lược có quan hệ mật thiết với nhau. Để thực hiện được những nhiệm vụ trên, Nhà nước ta chủ trương xây dựng quân đội nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại (Điều 66 Hiến pháp năm 2013). Trong những năm qua, Nhà nước ta đã thực hiện một cuộc điều chỉnh chiến lược lớn, bố trí lại lực lượng trên phạm vi cả nước, tạo ra thế trận phòng thủ hợp lí, tăng cường khả năng phòng thủ ở khu vực trọng điểm, từng bước xây dựng các khu vực phòng thủ tỉnh, thành phố. Nhà nước ta đã chấn chỉnh một bước cơ bản về tổ chức, biên chế lực lượng vũ trang đồng thời chú ý xây dựng lực lượng dự bị động viên và nâng cao chất lượng dân quân tự vệ. Các xí nghiệp quốc phòng và các tổ chức làm kinh tế của quân đội bước đầu chuyển sang thực hiện được kế hoạch hàng năm, góp phần bảo đảm cho quốc phòng và tham gia xây dựng đất nước. Những kết quả trên lĩnh vực quân sự và quốc phòng đã tác động tích cực đến việc thực hiện cả hai nhiệm vụ chiến lược xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, tạo điều kiện thuận lợi mới cho công cuộc xây dựng kinh tế. Để thực hiện được những nhiệm vụ trên, Nhà nước

ta chủ trương phải "... *xây dựng quân đội nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại,có lực lượng thường trực hợp lí, lực lượng dự bị động viên hùng hậu, lực lượng dân quan tự vệ vững mạnh và rộng khắp, làm nòng cốt trong việc thực hiện nhiệm vụ quốc phòng*" (Điều 66 Hiến pháp năm 2013).

2. Trách nhiệm và phương hướng xây dựng lực lượng công an nhân dân

Nhiệm vụ và phương hướng phát triển lực lượng công an nhân dân được quy định tại Điều 67 Hiến pháp năm 2013 là: *"Nhà nước xây dựng công an nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại, làm nòng cốt trong việc thực hiện nhiệm vụ bảo vệ an ninh quốc gia và bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, dấu tranh phòng, chống tội phạm"*.

Ngay từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, để bảo vệ những thành quả của cách mạng, trấn áp những phần tử phản động, bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, Chủ tịch Chính phủ đã ra Sắc lệnh số 23 ngày 21/12/1946 về việc thành lập Việt Nam công an thuộc Bộ nội vụ. Mọi thành quả của cách mạng Việt Nam đều có công lao đóng góp của lực lượng công an nhân dân. Hiện nay tình hình an ninh, trật tự xã hội còn phức tạp. Các thế lực thù địch ở trong nước và ngoài nước cấu kết với nhau, ra sức khai thác cuộc khủng hoảng của chủ nghĩa xã hội và những sơ hở, yếu kém của Nhà nước ta để chống phá. An ninh nội bộ, an ninh kinh tế, tư tưởng văn hoá, an ninh biên giới còn nhiều vấn đề phải quan tâm. Trật tự an toàn xã hội, nhất là ở thành phố, thị xã còn nhiều phức tạp, tình hình thất thoát lớn tài sản xã hội chủ nghĩa, tham nhũng, buôn lậu, đạo đức suy đồi... đang là những vấn đề nóng bỏng. Tình hình trên đòi hỏi Nhà nước phải có những chính sách, biện pháp quản lí nhà nước, quản lí xã hội một cách có hiệu quả hơn. Riêng đối với công an nhân dân là "lực lượng nòng cốt" trong việc bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội

càng phải được củng cố và xây dựng nhằm đảm nhiệm trọng trách được giao. Vì vậy, Nhà nước ta chủ trương "*xây dựng công an nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại*" (Điều 67 Hiến pháp năm 2013). Chủ trương đó là hoàn toàn phù hợp với thực tế của xã hội Việt Nam.

3. Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, công dân

Trong việc bảo vệ Tổ quốc, an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội, cơ quan, tổ chức, công dân có nhiệm vụ "*phải thực hiện đầy đủ nhiệm vụ quốc phòng và an ninh*" (Điều 64 Hiến pháp năm 2013). Trước hết, các cơ quan, tổ chức phải động viên tinh thần yêu nước và chủ nghĩa anh hùng cách mạng của nhân dân, giáo dục quốc phòng và an ninh cho toàn dân; phải cổ vũ động viên thanh niên thực hiện nghĩa vụ quân sự; xây dựng lực lượng dân quân tự vệ hùng hậu trên cơ sở kết hợp xây dựng với bảo vệ Tổ quốc; phải thực hiện chính sách hậu phương quân đội một cách triệt để...

Cụ thể, trong lĩnh vực bảo vệ Tổ quốc và an ninh quốc gia, nhiệm vụ của Quốc hội được quy định tại khoản 13 Điều 70 Hiến pháp năm 2013: "*Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia*".

Nhiệm vụ của Chủ tịch nước được quy định tại khoản 5 Điều 88 Hiến pháp năm 2013 là: "*Thống lĩnh các lực lượng vũ trang nhân dân, giữ chức Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh; quyết định phong, thăng, giáng, tước quân hàm tướng, chuẩn đô đốc, phó đô đốc, đô đốc hải quân; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Tổng tham mưu trưởng, Chủ nhiệm Tổng cục chính trị Quân đội nhân dân Việt Nam, căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của Uỷ ban thường vụ Quốc hội công bố, bãi bỏ quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh; căn cứ vào nghị quyết của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp Uỷ ban*

thường vụ Quốc hội không thể họp được, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương".

Nhiệm vụ của Chính phủ được quy định tại khoản 3 Điều 96 Hiến pháp năm 2013 là: *"Thống nhất quản lí... quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; thi hành lệnh động viên hoặc động viên cục bộ, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp cần thiết khác để bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của nhân dân".*

Nhiệm vụ của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được quy định tại Điều 9 Hiến pháp năm 2013 là: *"Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân... tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc".*

Trách nhiệm của công dân trong việc bảo vệ Tổ quốc và an ninh quốc gia được xác định tại các điều 44, 45, 46 Hiến pháp năm 2013. Đã là công dân Việt Nam thì đều phải có nghĩa vụ trung thành với Tổ quốc. Trong các loại tội phạm thì "phản bội Tổ quốc là tội nặng nhất" (Điều 44 Hiến pháp năm 2013). Trong các nghĩa vụ của công dân thì nghĩa vụ *"bảo vệ Tổ quốc là nghĩa vụ thiêng liêng và quyền cao quý của mỗi công dân"*. Vì vậy, *"công dân phải thực hiện nghĩa vụ quân sự và tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân"* (Điều 45 Hiến pháp năm 2013). Công dân đồng thời còn có nghĩa vụ *"... tham gia bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội"* (Điều 46 Hiến pháp năm 2013).

Như vậy là bảo vệ Tổ quốc gắn liền với giữ vững an ninh quốc gia là trách nhiệm của toàn dân. Tất cả các cơ quan, tổ chức và công dân đều có trách nhiệm bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội; trong đó quân đội và công an là những lực lượng nòng cốt./.

CHƯƠNG VII

QUỐC TỊCH VIỆT NAM

I. KHÁI NIỆM QUỐC TỊCH

1. Định nghĩa

Quốc tịch là chế định cơ bản của luật hiến pháp về địa vị pháp lí của công dân, là tiền đề pháp lí bắt buộc để cá nhân có thể được hưởng các quyền và nghĩa vụ công dân của nhà nước.

Nói đến quốc tịch là nói đến tư cách công dân của nhà nước độc lập, có chủ quyền. Nội dung quốc tịch thể hiện mối quan hệ pháp lí-chính trị giữa cá nhân cụ thể với chính quyền nhà nước nhất định. Xét về mặt nội dung, trong mỗi chế độ nhà nước khác nhau, quốc tịch có nội dung khác nhau. Nội dung quốc tịch phụ thuộc vào kiểu nhà nước và cơ sở kinh tế-xã hội đã quyết định kiểu nhà nước đó. Mỗi hình thái kinh tế-xã hội có một kiểu nhà nước, mỗi kiểu nhà nước lại có một nội dung mối quan hệ nhà nước - công dân tương ứng, thể hiện trình độ khác nhau. Quốc tịch là chế định pháp lí có tính chất tổng hợp, quy định mối quan hệ mọi mặt giữa cá nhân với nhà nước.

Quốc tịch thể hiện mối quan hệ có tính ổn định rất cao, bền vững về mặt thời gian. Mối quan hệ này không dễ dàng bị thay đổi mà chỉ có thể thay đổi trong những trường hợp đặc biệt, với những điều kiện hết sức khắt khe. Đối với những người nước ngoài đã xin nhập quốc tịch của một nhà nước thì mối quan hệ này tồn tại dài hay ngắn là phụ thuộc vào thái độ của người đó đối với nhà nước mà họ mang quốc tịch (tích cực hay không tích cực).

Về mặt không gian, mối quan hệ này hoàn toàn không bị giới hạn. Khi đã là công dân của một nhà nước, người đó phải chịu sự chi phối và tác động mọi mặt bởi chính quyền nhà nước, dù người đó ở bất kì nơi nào, trong nước hay ở nước ngoài. Mặt khác, người đó luôn luôn được nhà nước bảo đảm cho hưởng các quyền và phải thực hiện các nghĩa vụ công dân đối với nhà nước. Tuy nhiên, do điều kiện khách quan đặc biệt, một số quyền và nghĩa vụ tạm thời không thể lĩnh hội và thực hiện được ở một phạm vi nhất định. *Ví dụ*: Khi sống ở nước ngoài, công dân không thể thực hiện được quyền bầu cử, quyền và nghĩa vụ tham gia quân đội... Như vậy, mối quan hệ giữa nhà nước và công dân không bị giới hạn về mặt không gian. Dù ở đâu đi chăng nữa, người mang quốc tịch của một nhà nước vẫn là công dân của nhà nước đó.

Từ sự phân tích trên, có thể đưa ra định nghĩa về quốc tịch như sau: *Quốc tịch là mối quan hệ pháp lí-chính trị có tính chất lâu dài, bền vững, ổn định cao về mặt thời gian, không bị giới hạn về mặt không gian giữa cá nhân cụ thể với chính quyền nhà nước nhất định.*

2. Cơ sở cho sự ra đời và tồn tại của quốc tịch

Quốc tịch có quan hệ khăng khít, không tách rời với nhà nước. Sự ra đời và tồn tại của nhà nước quyết định sự ra đời và tồn tại của quốc tịch; sự ra đời và tồn tại của quốc tịch phản ánh sự ra đời và tồn tại của nhà nước. Từ đó cho thấy quan điểm cho rằng phương tiện pháp lí (các văn bản quy phạm pháp luật) làm cho quốc tịch xuất hiện và mất đi là không đúng. Nguyên nhân làm quốc tịch xuất hiện là quá trình vận động xã hội mà kết quả của sự vận động đó là sự xuất hiện của chính quyền nhà nước. Khi thiết lập được chính quyền nhà nước, giai cấp thống trị mới ban hành pháp luật về quốc tịch nhằm điều chỉnh mối quan hệ giữa nhà nước của mình với các cá nhân sống trên lãnh thổ của nhà nước. Người ta chỉ có thể nói về một nhà nước khi quyền lực chính trị bao trùm lên một lãnh thổ nhất định và những cá nhân sống trên lãnh thổ đó. Học thuyết Mác-Lênin về nhà nước và pháp luật đã coi sự phân

chia dân cư theo lãnh thổ là một trong những đặc trưng cơ bản của nhà nước. Để thực hiện và bảo vệ chủ quyền quốc gia, chính quyền nhà nước phải xác định ai là những người thuộc về nhà nước mình, chịu sự quản lí về mọi mặt của nhà nước và được nhà nước bảo vệ trước sự can thiệp của các nhà nước khác.

Ngay khi nghiên cứu sự ra đời của nhà nước Aten, Ph. Ăngghen đã chỉ rõ rằng: "*Bây giờ, cái có ý nghĩa quyết định không phải là việc thuộc về những tập đoàn cùng dòng máu nào, mà là địa điểm cư trú, người ta không phải phân chia nhân dân, mà là phân chia địa vực, về phương diện chính trị, dân cư đã đơn thuần trở thành một vật phụ thuộc vào địa vực*".(1)

Như vậy, khi một chính quyền nhà nước được thành lập sẽ làm xuất hiện mối quan hệ pháp lí-chính trị giữa chính quyền nhà nước và các cá nhân đang sống trên lãnh thổ của chính quyền nhà nước đó. Mối quan hệ pháp lí chính trị này được hình thành một cách tự động và trực tiếp với sự thiết lập chính quyền nhà nước. Khi nhà nước xuất hiện thì quốc tịch cũng xuất hiện một cách tự nhiên. Không có nhà nước thì không thể có quốc tịch và ngược lại, không có quốc tịch nào xuất hiện và tồn tại nếu không có nhà nước. Chỉ có sự ra đời của nhà nước mới làm xuất hiện quốc tịch, chứ tuyệt nhiên không phải là pháp luật về quốc tịch tạo ra quốc tịch. Pháp luật về quốc tịch chỉ điều chỉnh các quan hệ xã hội xung quanh vấn đề quốc tịch, thể chế hoá quốc tịch.

Tóm lại, quốc tịch ra đời, tồn tại và mất đi cùng với sự ra đời, tồn tại và mất đi của chính quyền nhà nước. Nó hoàn toàn mang tính khách quan, không hề phụ thuộc vào bất cứ một ý chí chủ quan hay một yếu tố thần bí nào.

3. Quốc tịch với vấn đề quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

Để xác định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, trước

(1).Xem: C. Mác - Ph. Ăngghen, *Tuyển tập*, Tập 6, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1984; tr. 182.

hết, phải xác định quốc tịch của họ. Nếu như quyền và nghĩa vụ là chế định trung tâm của luật hiến pháp về địa vị pháp lí của người công dân thì quốc tịch là chế định có tính chất tiền đề, có ý nghĩa quyết định. Chỉ trên cơ sở đã xác định được quốc tịch của một cá nhân mới có thể xác định được rõ ràng, đầy đủ các quyền và nghĩa vụ công dân của họ, bởi lẽ không phải bất kì ai sống trên lãnh thổ một quốc gia cũng đều là công dân của nhà nước đó. Giữa những người là công dân và những người không phải là công dân của nhà nước có sự khác nhau căn bản về quyền và nghĩa vụ. Đặc trưng của quốc tịch là người có quốc tịch của một nhà nước thì được hưởng các quyền và phải thực hiện các nghĩa vụ do pháp luật của nhà nước đó quy định đồng thời phải chịu sự chi phối và quản lí về mọi mặt của nhà nước. Vậy, ai là người được hưởng các quyền và nghĩa vụ công dân, ai phải chịu sự chi phối toàn diện bởi chủ quyền của một nhà nước, điều đó chỉ có thể được xác định trên cơ sở đã xác định được quốc tịch của họ.

Ngày nay, khi con người đã trở thành trung tâm của mọi sự phấn đấu, mọi hoạt động của Nhà nước ta thì các quyền và nghĩa vụ công dân ngày càng được mở rộng cùng với sự phát triển về mọi mặt của xã hội. Đồng thời, yêu cầu của Nhà nước đối với mỗi công dân cũng lớn hơn, đòi hỏi họ phải sử dụng đầy đủ hơn, tích cực hơn các quyền và thực hiện nghiêm chỉnh các nghĩa vụ công dân của mình. Hiến pháp năm 1992 của Nhà nước ta đã quy định rộng rãi, rõ ràng các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Nó làm cho mọi công dân ý thức được rõ ràng và đầy đủ hơn địa vị thực tế của mình trong xã hội. Hiến pháp năm 1992 vừa là cơ sở pháp lí nhằm bảo đảm và thực hiện quyền dân chủ của công dân, vừa xác định các bảo đảm về chính trị, kinh tế, pháp lí đối với các quyền và nghĩa vụ công dân, vừa động viên quần chúng nhân dân tham gia tích cực vào các hoạt động của Nhà nước và xã hội. Ngay ở đây, ta thấy được mối liên hệ hữu cơ giữa quốc tịch với các quyền và nghĩa vụ công dân. Chỉ khi nào cá nhân đã trở thành

công dân của nhà nước độc lập, có chủ quyền thì các quyền và nghĩa vụ công dân của họ mới thật sự có ý nghĩa thực tế và phát huy được tác dụng thiết thực của nó. Vì vậy, điều đầu tiên trong Chương "Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" của Hiến pháp năm 1992 (Điều 49) quy định vấn đề quốc tịch: "*Công dân nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam*". Với quy định trên, những nguyên tắc cơ bản về địa vị pháp lí của công dân trong chế độ nhà nước ta đã được ghi nhận. Nó thể hiện các quyền tự do, bình đẳng, không bị áp bức của công dân.

Mối quan hệ giữa quốc tịch với các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được thể hiện rõ nét trong lịch sử phát triển của Nhà nước ta. Khi Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà được thành lập, nhân dân ta từ chỗ mất nước đã trở thành công dân của một Nhà nước độc lập, có chủ quyền, từ chỗ không có chút quyền nào đến chỗ có quyền làm chủ đất nước. Vị trí làm chủ đó ngày càng được hoàn thiện và củng cố, cùng với sự hoàn thiện và củng cố của Nhà nước ta. Các quyền và nghĩa vụ công dân ngày càng được mở rộng và bảo đảm chắc chắn đi đôi với sự tăng cường và mở rộng cơ sở chính trị, kinh tế, xã hội của chế độ nhà nước ta.

Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân ngày càng được phát triển bằng sự nỗ lực hoạt động của cả Nhà nước lẫn công dân vì sự nghiệp cách mạng chung.

Ngay từ Cương lĩnh chính trị năm 1930 của Đảng cộng sản Đông Dương đã nêu ra các quyền của nhân dân lao động. Vấn đề đấu tranh nhằm giải phóng nhân dân lao động đã được đề ra bằng cách xác định mục tiêu, các giai đoạn và nhiệm vụ của cách mạng Việt Nam. Tự do và hạnh phúc của nhân dân lao động là trung tâm, là mục đích chính của tất cả mọi sự nỗ lực, phấn đấu của Đảng. Nhằm thực hiện mục đích đó, vấn đề cơ bản là phải đánh đuổi đế quốc, thực dân, giành độc lập dân tộc, đập tan chính quyền bù nhìn, phản động, thiết lập chính quyền của nhân dân lao

động. Tự do chỉ có thể có được trên cơ sở đất nước độc lập, Nhà nước thống nhất, có chủ quyền. Tuyên ngôn độc lập của nước ta do Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc ngày 02/9/1945 đã tuyên bố với toàn thế giới và quốc dân đồng bào là nước nhà độc lập, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là Nhà nước có chủ quyền, nhân dân Việt Nam trở thành công dân của một Nhà nước Việt Nam độc lập. Ở nước Việt Nam, chủ quyền thuộc về nhân dân. Như vậy, quốc tịch Việt Nam hay nói cách khác, mối quan hệ giữa Nhà nước Việt Nam cách mạng với công dân Việt Nam thể hiện rõ địa vị xã hội thực tế của công dân và các quyền cơ bản của họ. Cùng với sự ra đời của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, quốc tịch Việt Nam với nội dung hoàn toàn mới cũng ra đời. Quốc tịch Việt Nam là mối quan hệ pháp lí-chính trị hoàn toàn mới về chất giữa công dân Việt Nam và Nhà nước dân chủ nhân dân - một Nhà nước đã trở thành và cũng là lần đầu tiên trở thành Nhà nước của nhân dân lao động. Với sự phát triển liên tục và không ngừng của Nhà nước về mọi mặt, nội dung quốc tịch Việt Nam ngày càng trở nên phong phú hơn. Điều đó thể hiện sự mở rộng và hoàn thiện không ngừng các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân cũng như những điều kiện bảo đảm về mọi mặt của nó. Chỉ đơn thuần so sánh các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân qua bốn bản hiến pháp của Nhà nước ta (Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 và 1992) đã thấy nội dung các quyền và nghĩa vụ công dân Việt Nam ngày càng đầy đủ, toàn diện và phong phú hơn.

Như vậy, mối quan hệ giữa quốc tịch và các quyền, nghĩa vụ của công dân cho thấy rằng thông qua cuộc đấu tranh giành độc lập dân tộc, chống áp bức, bóc lột nhằm xây dựng chế độ mới dân chủ, công dân Nhà nước ta đã trở thành chủ thể của các quan hệ xã hội. Trên cơ sở đó, công dân nước ta có điều kiện để phát triển cá nhân mình một cách toàn diện, trở thành người chủ thật sự của đất nước.

II. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN TRONG NỘI DUNG PHÁP LUẬT VỀ QUỐC TỊCH TRÊN THẾ GIỚI

1. Đường lối chính trị-pháp lí trong pháp luật về quốc tịch của các nước trên thế giới

Pháp luật về quốc tịch luôn luôn giữ vị trí quan trọng trong hệ thống pháp luật của các quốc gia. Trước sự phát triển mạnh mẽ của xu hướng hoà nhập quốc tế, trước sự bùng nổ quan hệ qua lại giữa các quốc gia, để bảo vệ chủ quyền của mình, các nhà nước càng ngày càng quan tâm đến việc hoàn thiện pháp luật về quốc tịch của mình. Đường lối chính trị-pháp lí của mỗi quốc gia được thể hiện rõ nét trong pháp luật về quốc tịch, được biểu hiện cụ thể ở một số vấn đề sau đây:

- *Thứ nhất,* bằng nhiều cách thức khác nhau, các quốc gia luôn luôn hạn chế hoặc không cho những người có xu hướng chính trị đối lập nhập quốc tịch nước mình.

Chính sách hạn chế hoặc không cho nhập quốc tịch trên cơ sở các điều kiện chính trị được thể hiện trong pháp luật các nước rất khác nhau. Ở phần lớn các nước, chính sách hạn chế, không cho nhập quốc tịch được thể hiện dưới dạng các điều kiện về tư cách đạo đức, về tinh thần chấp hành pháp luật, về thời hạn cư trú hoặc về sức khoẻ (Cộng hoà Pháp, Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào, Vương quốc Thụy Điển...). Có những nước (như Hoa Kỳ) quy định không cho những người có quan điểm đối lập về hệ tư tưởng nhập quốc tịch. Ngoài ra, pháp luật của một số nước còn cho phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền được bác đơn xin nhập quốc tịch của một người vì những lí do đặc biệt, cho dù người đó đã có đầy đủ các điều kiện chung do pháp luật quy định.

- *Thứ hai,* pháp luật về quốc tịch phản ánh chính sách dân số của quốc gia.

Ở những nước có tỉ lệ tăng dân số cao thì pháp luật về quốc tịch thường có những quy định chặt chẽ, khắt khe các điều kiện

cho nhập quốc tịch nhằm góp phần hạn chế tốc độ gia tăng dân số. Còn đối với các nước có tỉ lệ gia tăng dân số quá thấp thì pháp luật về quốc tịch lại quy định những điều kiện rất thuận lợi cho việc nhập quốc tịch. Điều này có thể nhận thấy rất rõ trong pháp luật về quốc tịch của các nước như Canađa, Australia, Cộng hoà Pháp...

- *Thứ ba,* pháp luật về quốc tịch của tuyệt đại đa số các nước thể hiện khá rõ tính quốc tế của vấn đề quốc tịch. Trong nội dung pháp luật về quốc tịch của các nước thường quy định các giải pháp hoà nhập vào cộng đồng thế giới, thể hiện rõ ở xu hướng công nhận mọi người đều có quyền có quốc tịch, hạn chế tình trạng không có quốc tịch, ngăn chặn nguy cơ rơi vào tình trạng không có quốc tịch.

2. Nguyên tắc xác định quốc tịch nguyên thủy (quốc tịch gốc)

Thông thường, các nước căn cứ vào hai tiêu chí lớn để xác định quốc tịch nguyên thủy của một cá nhân: huyết thống và nơi sinh.

a. Về tiêu chí huyết thống

Xuất phát từ truyền thống hình thành dân cư hoặc từ các vấn đề lịch sử, có quốc gia lấy tiêu chí huyết thống, cũng có quốc gia lấy tiêu chí nơi sinh làm căn cứ đầu tiên để xác định quốc tịch nguyên thủy. Qua nghiên cứu cho thấy đại đa số các quốc gia lấy tiêu chí huyết thống làm căn cứ đầu tiên.

Đối với các nước lấy tiêu chí huyết thống làm căn cứ đầu tiên để xác định quốc tịch nguyên thủy, pháp luật về quốc tịch thường quy định các giải pháp phổ biến như:

- Nếu cả cha và mẹ đều có cùng một quốc tịch của một nhà nước thì đứa con sinh ra đương nhiên theo quốc tịch của cha mẹ, không lệ thuộc vào việc đứa con được sinh ra ở đâu, không phụ thuộc vào ý chí của cha mẹ.

- Nếu cha và mẹ đứa trẻ không có cùng quốc tịch của một nhà nước thì đứa trẻ mang quốc tịch của mẹ hay của cha là do sự thoả thuận của hai cha mẹ.

- Nếu chỉ cha hoặc mẹ có quốc tịch của một nhà nước còn người kia là người không có quốc tịch thì quốc tịch của đứa trẻ sẽ theo quốc tịch của cha hoặc mẹ có quốc tịch.

b. Về tiêu chí nơi sinh

Đối với một số nước, tiêu chí nơi sinh lại được coi trọng hơn tiêu chí huyết thống. Theo tiêu chí này trẻ em sinh ra trên lãnh thổ của nhà nước nào thì mang quốc tịch của nhà nước đó, không phụ thuộc vào ý chí của cha mẹ chúng, cũng không lệ thuộc vào việc cha mẹ chúng có mang quốc tịch của nhà nước nào không. Tiêu chí nơi sinh cũng có một số khiếm khuyết như tiêu chí huyết thống là không thể bao quát hết mọi trường hợp, song nó cũng có một số lợi thế so với tiêu chí huyết thống như trong các trường hợp cha mẹ là người không có quốc tịch hoặc đứa trẻ được tìm thấy trên lãnh thổ của nhà nước mà cha mẹ của nó không rõ là ai... Đặc biệt, một số nước còn quy định cả vấn đề quốc tịch của trẻ em do sinh ra trên tàu biển, máy bay (Canađa, Australia). Nơi sinh ở đây được xác định theo tiêu chí quốc tịch của tàu biển, máy bay.

3. Về nguyên tắc một hay nhiều quốc tịch

Pháp luật về quốc tịch của các nước quy định rất khác nhau về việc thừa nhận một cá nhân được có một quốc tịch hay cùng một lúc được có nhiều quốc tịch. Điều đó đã dẫn đến tình trạng nhiều người cùng một lúc có hai hoặc nhiều quốc tịch nhưng cũng có nhiều người lại không có quốc tịch nào.

Nhiều nước quy định rõ ràng, chặt chẽ nguyên tắc một người chỉ được mang một quốc tịch (Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào, Cộng hoà Liên bang Nga, Nhật Bản...). Nhiều nước hoặc công khai thừa nhận một người được có cùng một lúc nhiều quốc tịch hoặc do các quy định trong pháp luật về quốc tịch của họ tất yếu dẫn đến tình trạng một người sẽ mang nhiều quốc tịch cùng một lúc, không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của họ. *Ví dụ*: các nước như Cộng hoà Pháp, Canađa, Australia,

Căm pu chia... không quy định người nhập quốc tịch của họ phải từ bỏ quốc tịch mà người đó đang có, cũng không quy định công dân nước mình khi nhập quốc tịch một nước khác thì phải thôi quốc tịch của mình. Trên thực tế, mâu thuẫn pháp luật giữa các nước cũng có thể dẫn đến tình trạng một người mang nhiều quốc tịch. *Ví dụ*: trường hợp mà đứa trẻ của hai vợ chồng người nước ngoài được sinh ra trên đất nước mà pháp luật về quốc tịch của họ quy định theo tiêu chí lãnh thổ, trong khi đó nhà nước của bố mẹ đứa trẻ lại quy định theo tiêu chí huyết thống. Hoặc, trường hợp người phụ nữ lấy chồng ở một nước mà pháp luật về quốc tịch của họ quy định quốc tịch của phụ nữ theo quốc tịch của người chồng.

Tình trạng một người cùng một lúc mang nhiều quốc tịch gây không ít khó khăn cho hoạt động quản lí và bảo vệ công dân của các nhà nước. Để bảo vệ và thực hiện chủ quyền quốc gia, các nước từ lâu đã hết sức quan tâm đến việc hạn chế và khắc phục tình trạng nhiều quốc tịch. Trong bản Định ước Lahay ngày 12/4/1930, các nước thành viên tham gia đã đạt được sự nhất trí cao trong việc cố gắng làm giảm bớt càng nhiều càng tốt những trường hợp mang nhiều quốc tịch.

4. Vấn đề thay đổi quốc tịch

Nhìn chung, pháp luật về quốc tịch của các nước quy định khá cụ thể hai nội dung lớn về vấn đề thay đổi quốc tịch. Đó là mất quốc tịch và nhập quốc tịch.

a. Về vấn đề mất quốc tịch

Tìm hiểu pháp luật về quốc tịch của các nước chúng ta thấy các quy định về mất quốc tịch thường tập trung vào các nội dung sau:

- *Thứ nhất,* đa phần các nước phân biệt khá rõ ràng, cụ thể trường hợp mất quốc tịch do xin phép (tự nguyện xin thôi quốc tịch) hoặc do tác động của pháp luật thực định (ngoài ý muốn chủ quan) với trường hợp bị tước quốc tịch (với tính cách là những chế tài, có tính trừng phạt).

- *Thứ hai,* nhiều nước quy định cụ thể những trường hợp không cho phép thôi quốc tịch. *Ví dụ:* những người đang còn nợ thuế hoặc các nghĩa vụ tài chính với nhà nước mà họ đang có quốc tịch; những người bị truy tố hình sự hoặc đang phải thì hành bản án dân sự; những người liên quan đến các lí do an ninh, chính trị...

- *Thứ ba,* các nước đều quy định việc tước quốc tịch chỉ áp dụng đối với hai đối tượng:

+ Những người có quốc tịch gốc nhưng thường trú ở nước ngoài có hành vi vi phạm nghiêm trọng về chính trị hoặc có thái độ chính trị xấu đối với nhà nước mà họ mang quốc tịch (như phản bội Tổ quốc, vi phạm nặng về vấn đề an ninh quốc gia hoặc không được phép mà vẫn làm việc cho quốc gia khác dù đã bị cảnh cáo...).

+ Những người đã được nhập quốc tịch nhưng có hành vi gian lận trong việc xin nhập quốc tịch hoặc phạm tội theo quy định của pháp luật nước mà họ đã được nhập quốc tịch.

b. Về vấn đề nhập quốc tịch

Pháp luật về quốc tịch của hầu hết các nước quy định một người nước ngoài muốn nhập quốc tịch của một nước phải đảm bảo các điều kiện sau đây:

- *Thứ nhất,* phải thực hiện đầy đủ các thủ tục theo quy định của nhà nước mà họ muốn nhập quốc tịch;

- *Thứ hai,* phải đạt đến độ tuổi nhất định. Đa số các nước quy định quyền độc lập xin nhập quốc tịch đối với những người đủ tuổi thành niên, còn đối với người chưa thành niên cần có sự chấp thuận của cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp;

- *Thứ ba*, phải có thời gian cư trú nhất định tại nước xin nhập quốc tịch;

- *Thứ tư,* phải biết ngôn ngữ và có khả năng hoà nhập vào cộng đồng văn hoá của nước xin nhập quốc tịch;

- *Thứ năm,* phải đáp ứng các yêu cầu về "tư cách đạo đức" theo quy định của nước xin nhập quốc tịch;

- *Thứ sáu,* phải đáp ứng yêu cầu về sức khoẻ. Ngoài ra, một số nước còn có các quy định về các điều kiện ưu đãi. Vấn đề này quy định của mỗi nước có khác nhau, tùy thuộc vào chính sách quốc tịch của từng nước.

III. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN TRONG PHÁP LUẬT QUỐC TỊCH VIỆT NAM

1. Sự hình thành và phát triển của pháp luật quốc tịch Việt Nam

Vấn đề quốc tịch gắn liền với vấn đề độc lập dân tộc và chủ quyền nhà nước. Dưới chế độ thực dân nửa phong kiến nước ta không có độc lập, dân ta không có tự do và không có chủ quyền. Do không có Nhà nước Việt Nam độc lập, có chủ quyền nên cũng không có quốc tịch Việt Nam.

Với thắng lợi của Cách mạng tháng Tám năm 1945, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời. Để khẳng định và thực hiện chủ quyền của Nhà nước, để ghi nhận về mặt pháp lí địa vị xã hội thực tế mới của nhân dân Việt Nam, Hồ Chủ tịch đã thay mặt Nhà nước ta kí một số sắc lệnh quy định vấn đề quốc tịch Việt Nam. Đó là Sắc lệnh số 53-SL ngày 20/10/1945, Sắc lệnh số 73-SL ngày 07/12/1945, Sắc lệnh số 25-SL ngày 25/2/1946, Sắc lệnh số 215-SL ngày 20/10/1948, Sắc lệnh số 051-SL ngày 14/12/1959. Về sau, pháp luật về quốc tịch Việt Nam được bổ sung bởi Nghị quyết số 1013 NQ/TVQH ngày 08/02/1971 của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Các văn bản pháp luật quốc tịch trên đã xác định các điều kiện để có và mất quốc tịch Việt Nam. Phù hợp với Hiến pháp nước ta lúc bấy giờ, các quy định về quốc tịch đã khẳng định các nguyên tắc bình đẳng nam nữ, bình đẳng dân tộc và nhân đạo. Đặc biệt, pháp luật về quốc tịch của Nhà nước ta ngay từ đầu đã khẳng định nguyên tắc mỗi người chỉ có một quốc tịch. Quy định này vừa nhằm khẳng định và bảo vệ chủ quyền quốc gia, vừa nhằm bảo vệ quyền lợi của công dân Nhà nước ta và những đứa trẻ sinh ra sau này, tránh sự xung đột pháp luật giữa các quốc gia với nhau.

Các văn bản pháp luật quốc tịch vừa nêu trên của Nhà nước ta đã đáp ứng một cách kịp thời, thiết thực yêu cầu chính trị là xác định được quốc tịch của công dân Nhà nước ta, làm cơ sở và tạo điều kiện đảm bảo cho công dân được hưởng các quyền về mọi mặt đồng thời làm tròn nghĩa vụ đối với Nhà nước.

Tuy nhiên, do điều kiện lúc đó, các quy định trên còn tản mạn, thiếu hệ thống và chưa hoàn chỉnh. Những điểm hạn chế của pháp luật quốc tịch Việt Nam trong thời gian này có thể thấy ở những nội dung sau:

- Chưa thể hiện đầy đủ nguyên tắc bình đẳng giữa nam và nữ, còn có sự hạn chế về lựa chọn quốc tịch.

Điều 2 Sắc lệnh số 53-SL ngày 20/10/1945 quy định công dân Việt Nam là những người mà:

1. Cha là công dân Việt Nam;

2. Cha không rõ là ai hay không thuộc quốc tịch nào mà mẹ là công dân Việt Nam.

Chế độ ta khẳng định sự bình đẳng giữa nam và nữ. Cuộc đấu tranh mà nhân dân ta tiến hành dưới sự lãnh đạo của Đảng là nhằm giành độc lập dân tộc, thực hiện một sự bình đẳng và công bằng xã hội. Thành quả đó, nguyên tắc đó đã được ghi nhận ở tất cả các hiến pháp của Nhà nước ta.

Nhưng xét Điều 2 Sắc lệnh số 53-SL ngày 20/10/1945 nói trên, ta thấy quy định này chưa phù hợp với nguyên tắc nam nữ bình đẳng đã được pháp luật quốc tế và luật pháp của Nhà nước ta đã ghi nhận. Điều 1 Sắc lệnh số 73-SL ngày 07/12/1945 quy định các điều kiện mà người nước ngoài phải có khi họ xin nhập quốc tịch Việt Nam. Trong đó điều kiện thứ sáu nêu rõ: "*Nếu vợ hay chồng là người ngoại quốc thì phải được người vợ hoặc chồng thoả thuận cho nhập quốc tịch Việt Nam*".

Quy định này đã hạn chế quyền được chọn quốc tịch (Droit d'option de la nationalité') là nguyên tắc đã được pháp luật quốc tế

công nhận.[1]

- Chưa có sự phân biệt rõ giữa mất quốc tịch theo ý muốn và tước quốc tịch. Điều 4 Sắc lệnh số 53-SL ngày 20/10/1945 quy định: "*Kể từ ngày ban hành Sắc lệnh này, những người Việt Nam đã vào dân Pháp sẽ coi là công dân Việt Nam*".

Như vậy, Điều quy định trên mặc nhiên khôi phục quốc tịch Việt Nam cho tất cả những người Việt Nam đã nhập quốc tịch Pháp, cho dù họ chưa bày tỏ nguyện vọng bỏ quốc tịch Pháp và nhập quốc tịch Việt Nam. Mặt khác, Điều 4 Sắc lệnh số 53-SL còn trái nguyên tắc không công nhận một người có nhiều quốc tịch mà Nhà nước ta đã quy định nhằm bảo vệ chủ quyền quốc gia.

Điều 7 Sắc lệnh số 53-SL ngày 20/10/1945 quy định về vấn đề những công dân Việt Nam bị mất quốc tịch. Trong các quy định này chưa phân biệt sự khác nhau giữa mất quốc tịch theo ý muốn và tước quốc tịch. Mất quốc tịch theo ý muốn (Perte de la nationalité) là do hành động tự nguyện xin thôi quốc tịch một nước, còn tước quốc tịch (Decheance de la nationalite') lại là do có hành vi vi phạm pháp luật một cách nghiêm trọng hoặc có hành động chống đối lại nhà nước mà mình mang quốc tịch. Như vậy, thôi quốc tịch và bị tước quốc tịch có tính chất hoàn toàn khác nhau, một bên là hoàn toàn tự nguyện, một bên mang tính chất cưỡng bức. Mặt khác, tước quốc tịch là một chế tài chỉ áp dụng đối với những người có quốc tịch nguyên thủy nhưng cư trú ở nước ngoài hoặc những người nước ngoài đã nhập quốc tịch, chứ không áp dụng đối với những người có quốc tịch nguyên thủy mà cư trú ở trong nước.

Ngoài những điểm còn hạn chế có tính chất điển hình được nêu trên, nhiều vấn đề quan trọng khác cũng chưa được quy định

---

(1). Theo Điều 1 Công ước về quốc tịch của người phụ nữ kết hôn (ban hành ngày 29/7/1957) thì "việc kết hôn, việc ly hôn cũng như những trường hợp thay đổi quốc tịch của vợ hay chồng không ảnh hưởng đến quốc tịch của người kia".

trong pháp luật quốc tịch của Nhà nước ta trước kia, như vấn đề quốc tịch của con nuôi, của trẻ em khi cha mẹ có sự thay đổi quốc tịch; vấn đề quốc tịch của vợ hoặc chồng hoặc con thành niên của người nước ngoài đã được nhập quốc tịch Việt Nam...

Khi đất nước hoàn toàn giải phóng, những vấn đề có tính chất hạn chế trên đã được Nhà nước ta đặt vấn đề giải quyết. Ngày 28/6/1988, tại kì họp thứ 3, Quốc hội khoá VIII đã thông qua Luật quốc tịch Việt Nam. Đây là đạo luật đầu tiên của Nhà nước ta về quốc tịch. Với tư duy chính trị và pháp lí mới, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988 đã quy định một cách khá đầy đủ, toàn diện và có hệ thống về quốc tịch Việt Nam.

Sau gần 10 năm thực hiện, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988 đã phát huy những hiệu quả tích cực, có tác dụng to lớn trong việc tăng cường mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, hướng dẫn và động viên mọi người hưởng các quyền công dân và nâng cao ý thức công dân, hăng hái gánh vác nghĩa vụ công dân, góp phần to lớn vào công cuộc đổi mới toàn diện đất nước. Tuy nhiên, do được ban hành vào những năm đầu của sự nghiệp đổi mới, kinh nghiệm lập pháp tích lũy chưa nhiều, các quy định của Luật quốc tịch năm 1988 còn mang tính chất luật khung, khái quát, chưa cụ thể và khó áp dụng trong thực tế, chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Quá trình tổng kết thực tiễn gần 10 năm thực hiện Luật cho thấy cần phải nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật quốc tịch năm 1988, nhằm bảo đảm Luật quốc tịch phù hợp với các quy định của Hiến pháp năm 1992, tạo cơ chế đồng bộ thực hiện chặt chẽ nguyên tắc một quốc tịch, giải quyết tồn tại về hai quốc tịch do lịch sử để lại trong cộng đồng người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tăng cường quản lí nhà nước về quốc tịch và bổ sung các vấn đề mới về quốc tịch chưa được quy định. Trước những đòi hỏi như vậy, tại kì họp thứ 3, Quốc hội khoá X đã thông qua Luật quốc tịch Việt Nam (ngày 20/5/1998). Luật này có hiệu lực từ ngày 01/01/1999.

2. Các nội dung cơ bản của Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998

a. Nguyên tắc Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam chỉ công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam

Cùng với việc khẳng định mỗi cá nhân ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có quyền có quốc tịch (Điều 1), Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định rõ ràng, cụ thể và dứt khoát: "*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam*" (Điều 3). Nguyên tắc một quốc tịch có ý nghĩa to lớn trong việc thực hiện và bảo vệ chủ quyền quốc gia, được quy định trong toàn bộ hệ thống pháp luật về quốc tịch của Nhà nước ta. Đạo luật đầu tiên của Nhà nước ta về quốc tịch (Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988) mặc dù đã khẳng định nguyên tắc này nhưng các quy định vẫn còn chung chung, dẫn đến tình trạng giải thích không thống nhất nguyên tắc một quốc tịch của Luật. Đồng thời, một số quy định khác của Luật còn thiếu chặt chẽ, thể hiện sự chưa nhất quán về nguyên tắc một quốc tịch, dẫn đến tình trạng nhiều công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài có hai hoặc nhiều quốc tịch. Để khắc phục tình trạng trên và nhằm tạo ra cơ chế thực thi đầy đủ nguyên tắc một quốc tịch, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 đã quy định các điều kiện cụ thể nhằm ngăn ngừa và hạn chế tình trạng hai hay nhiều quốc tịch như sau:

- *Thứ nhất,* khi quy định các điều kiện để nhập quốc tịch Việt Nam, khoản 3 Điều 20 nêu rõ: "*Công dân nước ngoài được nhập quốc tịch Việt Nam thì không còn giữ quốc tịch nước ngoài, trừ trường hợp đặc biệt do Chủ tịch nước quyết định*". Điều đó có nghĩa, về nguyên tắc, công dân nước ngoài khi được nhập quốc tịch Việt Nam thì buộc phải từ bỏ quốc tịch nước ngoài. Những trường hợp có tính chất hết sức đặc biệt thì chỉ khi Chủ tịch nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam cho phép, người đó mới được giữ lại quốc tịch nước ngoài.

- *Thứ hai,* Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định cụ thể những trường hợp mặc nhiên mất quốc tịch Việt Nam. Đó là:

+ Trường hợp trẻ em dưới 15 tuổi (được tìm thấy trên lãnh thổ Việt Nam mà không rõ cha mẹ là ai thì đương nhiên có quốc tịch Việt Nam) nếu tìm thấy cha mẹ đều có quốc tịch nước ngoài, cha hoặc mẹ hoặc người giám hộ có quốc tịch nước ngoài thì đứa trẻ đó đương nhiên mất quốc tịch Việt Nam (Điều 19).

+ Trường hợp cả cha và mẹ có sự thay đổi quốc tịch do được thôi quốc tịch Việt Nam thì quốc tịch của con chưa thành niên sinh sống cùng cha mẹ được thay đổi theo quốc tịch của họ, tức là mặc nhiên mất quốc tịch Việt Nam (Điều 28).

b. Có quốc tịch Việt Nam

Theo Điều 14 Luật quốc tịch năm 1998 thì những người có quốc tịch Việt Nam là những người đang có quốc tịch Việt Nam cho đến ngày Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 có hiệu lực và những người có quốc tịch Việt Nam theo quy định của Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998. Trên cơ sở các quy định của Điều 14 này có thể chia thành những trường hợp cụ thể sau đây:

- *Thứ nhất,* là những người đang có quốc tịch Việt Nam cho đến ngày Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 có hiệu lực. Trường hợp này bao gồm tất cả những ai hiện đang là công dân Việt Nam, không phụ thuộc vào việc họ được xác định hoặc công nhận như thế nào. Còn từ ngày Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 có hiệu lực thì việc xác định ai có quốc tịch Việt Nam phải căn cứ theo các quy định của Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998.

- *Thứ hai,* là những người có quốc tịch Việt Nam do sinh ra. Việc xác định quốc tịch do sinh ra là vấn đề có ý nghĩa quan trọng trong pháp luật về quốc tịch. Có nhiều nước xác định quốc tịch của đứa trẻ mới sinh ra theo tiêu chí huyết thống nhưng nhiều nước lại xác định theo tiêu chí nơi sinh. Điều này phụ thuộc vào lịch sử hình thành dân cư và truyền thống của từng quốc gia cụ

thể. Đối với Nhà nước ta, với mục đích bảo vệ quyền lợi của trẻ em, việc xác định quốc tịch của những trẻ em sinh ra được dựa trên cơ sở kết hợp hài hoà, hợp lí cả hai tiêu chí huyết thống và nơi sinh. Sự kết hợp hai tiêu chí huyết thống và nơi sinh để xác định quốc tịch của trẻ em mới sinh ra đang trở thành xu hướng phổ biến của nhiều quốc gia. Trên cơ sở kết hợp hai tiêu chí trên, Luật quốc tịch năm 1998 quy định:

- Trẻ em khi sinh ra có cha mẹ đều là công dân Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam, không kể trẻ em đó sinh trong hoặc ngoài lãnh thổ Việt Nam (Điều 16).

- Trẻ em khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam, còn người kia là người không quốc tịch hoặc có mẹ là công dân Việt Nam, còn cha không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam, không kể trẻ em đó sinh trong hoặc ngoài lãnh thổ Việt Nam.

Trường hợp trẻ em khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam, còn người kia là công dân nước ngoài thì có quốc tịch Việt Nam, nếu có sự thoả thuận bằng văn bản của cha mẹ vào thời điểm đăng kí khai sinh cho con (Điều 17).

- Trường hợp trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh có cha mẹ đều là người không quốc tịch, hoặc mẹ là người không quốc tịch còn cha không rõ là ai nhưng có nơi thường trú ở Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam (Điều 18).

- Trẻ sơ sinh bị bỏ rơi và trẻ em được tìm thấy trên lãnh thổ Việt Nam mà cha mẹ không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam (khoản 1 Điều 19).

c. Nhập quốc tịch Việt Nam

Theo Điều 20 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998, công dân nước ngoài và người không quốc tịch đang thường trú ở Việt Nam được quyền đệ đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam. Những người đệ đơn thì có thể được nhập quốc tịch Việt Nam nếu có đủ các điều kiện sau đây:

- Có năng lực hành vi dân sự đầy đủ theo quy định của pháp luật Việt Nam;

- Tuân thủ hiến pháp và pháp luật Việt Nam; tôn trọng truyền thống, phong tục, tập quán của dân tộc Việt Nam;

- Biết tiếng Việt đủ để hoà nhập vào cộng đồng xã hội Việt Nam;

- Đã thường trú ở Việt Nam từ 5 năm trở lên;

- Có khả năng bảo đảm cuộc sống tại Việt Nam.

Bình thường, một người có thể được nhập quốc tịch Việt Nam nếu đủ cả 5 điều kiện trên. Tuy nhiên, có một số đối tượng có thể vẫn được nhập quốc tịch Việt Nam mà không nhất thiết phải có các điều kiện thứ 3, 4 và 5 nêu trên. Đó là những người mà:

- Là vợ, chồng, con, cha hoặc mẹ của công dân Việt Nam;

- Có công lao đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam;

- Có lợi cho Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Đồng thời, khoản 4 Điều 20 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 cũng quy định rõ không cho nhập quốc tịch đối với những người mà việc nhập quốc tịch của họ làm phương hại đến lợi ích quốc gia của Việt Nam.

d. Trở lại quốc tịch Việt Nam

Điều 21 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định đối với những người đã mất quốc tịch Việt Nam mà có đơn xin trở lại quốc tịch Việt Nam thì có thể được trở lại quốc tịch Việt Nam nếu thuộc một trong các trường hợp sau đây:

- Xin hồi hương về Việt Nam;

- Có vợ, chồng, con, cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam;

- Có công lao đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam;

- Có lợi cho Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Đồng thời Điều 21 cũng nêu rõ việc trở lại quốc tịch Việt Nam sẽ không được chấp nhận, nếu việc đó làm phương hại đến lợi ích quốc gia của Việt Nam (khoản 2).

đ. Mất quốc tịch Việt Nam

Theo Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998, công dân Việt Nam mất quốc tịch Việt Nam trong các trường hợp sau:

- Được thôi quốc tịch Việt Nam

Thôi quốc tịch Việt Nam là trường hợp công dân Việt Nam, do nhiều lí do khác nhau, tự nguyện xin được phép thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch của một nhà nước khác. *Ví dụ:* những người xây dựng gia đình với công dân nước ngoài; những người sang nước ngoài sinh sống với con cái; những người đã làm ăn, sinh sống lâu ở nước ngoài hoặc những người sống ở nước ngoài đã lâu có trăn trở lớn do không làm tròn bổn phận công dân với đất nước... Trước tình hình như vậy, để tạo điều kiện cho người Việt Nam làm ăn, sinh sống và phát triển ở nước ngoài một cách thuận lợi, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định công dân Việt Nam có đơn xin thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch nước ngoài thì có thể được thôi quốc tịch Việt Nam (khoản 1 Điều 24). Tuy nhiên, cũng như nhiều nước trên thế giới, pháp luật quốc tịch của Nhà nước ta quy định cụ thể những người sau đây nếu xin thôi quốc tịch Việt Nam thì chưa được thôi:

+ Đang nợ thuế đối với Nhà nước hoặc một nghĩa vụ tài sản đối với cơ quan, tổ chức hoặc công dân Việt Nam;

+ Đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự;

+ Chưa chấp hành xong bản án, quyết định của toà án Việt Nam.

Đồng thời, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 cũng quy định cụ thể hai đối tượng không được thôi quốc tịch Việt Nam là:

+ Người xin thôi quốc tịch mà việc đó làm phương hại đến lợi ích quốc gia của Việt Nam (khoản 3 Điều 24);

+ Cán bộ, công chức và những người đang phục vụ trong các lực lượng vũ trang nhân dân (khoản 4 Điều 24).

- Bị tước quốc tịch Việt Nam

Theo Điều 25 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998, công dân Việt Nam cư trú ở nước ngoài và người đã được nhập quốc tịch Việt Nam có thể bị tước quốc tịch Việt Nam, nếu có hành động gây phương hại nghiêm trọng đến nền độc lập dân tộc, đến sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam hoặc đến uy tín của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Ngoài các trường hợp cho thôi và tước quốc tịch Việt Nam quy định tại các điều 24 và 25, việc mất quốc tịch còn có thể xảy ra trong các trường hợp sau đây:

+ Theo điều ước quốc tế mà Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tham gia hoặc kí kết (Điều 13).

+ Hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam do người đã nhập quốc tịch Việt Nam cố ý khai báo sai sự thật hoặc giả mạo giấy tờ khi xin nhập quốc tịch Việt Nam (khoản 1 Điều 26).

e. Thay đổi quốc tịch của người chưa thành niên và của con nuôi

- Quốc tịch của người chưa thành niên trong trường hợp cha, mẹ có sự thay đổi về quốc tịch được Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định cụ thể như sau:

+ Khi cha mẹ có sự thay đổi về quốc tịch do nhập, thôi hoặc trở lại quốc tịch Việt Nam thì quốc tịch của con chưa thành niên sinh sống cùng cha mẹ được thay đổi theo quốc tịch của họ (khoản 1 Điều 28);

+ Khi chỉ cha hoặc mẹ có thay đổi quốc tịch thì quốc tịch của con chưa thành niên được xác định theo sự thoả thuận bằng văn bản của cha mẹ (khoản 2 Điều 28);

+ Sự thay đổi quốc tịch của người từ đủ 15 tuổi đến chưa đủ 18 tuổi phải được sự đồng ý bằng văn bản của người đó (khoản 3 Điều 28);

+ Trường hợp cha mẹ hoặc một trong hai người bị tước quốc tịch Việt Nam hoặc bị hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam thì quốc tịch của con chưa thành niên không thay đổi (Điều 29).

- Quốc tịch của con nuôi chưa thành niên được quy định tại Điều 30 với các nội dung sau:

+ Trẻ em là công dân Việt Nam được người nước ngoài nhận làm con nuôi vẫn giữ quốc tịch Việt Nam;

+ Trẻ em là người nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi thì có quốc tịch Việt Nam, kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam công nhận việc nuôi con nuôi;

+ Trẻ em là người nước ngoài được cha mẹ mà một người là công dân Việt Nam, còn người kia là người nước ngoài nhận làm con nuôi thì được nhập quốc tịch Việt Nam theo đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam của cha mẹ nuôi mà không cần phải có các điều kiện quy định khi nhập quốc tịch Việt Nam;

+ Sự thay đổi quốc tịch của con nuôi từ đủ 15 tuổi đến chưa đủ 18 tuổi phải được sự đồng ý bằng văn bản của người đó.

f. Thẩm quyền và thủ tục giải quyết các vấn đề về quốc tịch

Nếu như Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988 chỉ có một điều (Điều 15) quy định chung về thẩm quyền của Hội đồng bộ trưởng (nay là Chính phủ) trong việc cho nhập, cho trở lại, cho thôi, tước quốc tịch và hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam thì Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 năm 1998 đã dành hẳn một chương (Chương V) quy định cụ thể về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước đối với các vấn đề về quốc tịch.

Điều 31 quy định thẩm quyền của Quốc hội trong việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quốc tịch, giám sát tối cao việc tuân theo pháp luật về quốc tịch; phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam kí kết hoặc tham gia về quốc tịch.

Điều 32 quy định thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc cho nhập, cho trở lại, cho thôi, tước quốc tịch Việt Nam; hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam; kí kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; quyết định phê chuẩn hoặc tham gia điều ước quốc tế về quốc tịch hoặc liên quan đến quốc tịch (trừ trường hợp cần trình Quốc hội quyết định).

Điều 33 quy định thẩm quyền của Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về quốc tịch Việt Nam. Điều 34 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc phối hợp với Bộ tư pháp (là cơ quan được giao giúp Chính phủ thực hiện chức năng quản lí nhà nước về quốc tịch theo quy định của Điều 33) thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn về quốc tịch theo quy định của Chính phủ.

Điều 35 quy định thẩm quyền của uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Điều 36 quy định thẩm quyền của cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài trong việc tiếp nhận, xem xét và đề nghị giải quyết đơn xin nhập, xin trở lại, xin thôi quốc tịch Việt Nam; quyết định việc cấp giấy chứng nhận có quốc tịch Việt Nam, giấy xác nhận mất quốc tịch Việt Nam; xem xét, kiến nghị việc tước quốc tịch Việt Nam và hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam.

Thủ tục giải quyết các vấn đề quốc tịch được quy định tại các điều 37, 38, 39, thể hiện việc thực hiện cải cách một bước rất căn bản các thủ tục hành chính trong việc giải quyết các vấn đề về quốc tịch Việt Nam. Đây là những quy định rất quan trọng của Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 nhằm khắc phục tồn tại của Luật năm 1988, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trong các vấn đề về quốc tịch. Thủ tục giải quyết các vấn đề quốc tịch thể hiện tập trung ở một số điểm cơ bản sau:

- *Thứ nhất,* quy định rõ địa chỉ nộp đơn yêu cầu giải quyết các vấn đề về quốc tịch Việt Nam. Điều 37 quy định người xin nhập,

xin trở lại, xin thôi quốc tịch Việt Nam, xin cấp giấy chứng nhận có quốc tịch Việt Nam, giấy xác nhận mất quốc tịch Việt Nam, ở trong nước thì nộp đơn tại uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nơi người đó cư trú; ở nước ngoài thì nộp đơn tại cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của Việt Nam.

- *Thứ hai,* quy định rõ thời hạn giải quyết từng vụ việc cụ thể. Điều 38 quy định, thời hạn tối đa giải quyết đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam là 12 tháng, xin trở lại và xin thôi quốc tịch Việt Nam là 6 tháng; giải quyết đơn xin cấp các giấy tờ về quốc tịch là 3 tháng, kể từ ngày uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài nhận đủ hồ sơ hợp lệ. Việc quy định cụ thể thời hạn như trên nhằm nâng cao tinh thần trách nhiệm của các cơ quan chức năng trong việc giải quyết các vấn đề về quốc tịch đồng thời tạo cơ sở để nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong vấn đề quốc tịch.

- *Thứ ba,* quy định việc đăng Công báo các quyết định của Chủ tịch nước về vấn đề quốc tịch. Theo Điều 39, quyết định của Chủ tịch nước về việc cho nhập, cho trở lại, cho thôi, tước quốc tịch Việt Nam, hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam được đăng trên Công báo nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đây là hình thức phổ biến nhanh nhất, đầy đủ nhất và công khai nhất các quyết định của Chủ tịch nước về quốc tịch Việt Nam.

3. Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008

3.1. Sự cần thiết sửa đổi Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998

Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 là bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện pháp luật về quốc tịch. Ngoài việc sửa đổi những quy định đã trở nên bất cập của Luật quốc tịch 1988, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 còn bổ sung nhiều quy định mới về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc quản lí và giải quyết các việc về quốc tịch và điều chỉnh các

quan hệ pháp luật về quốc tịch phát sinh trong thực tiễn của quá trình đổi mới, xây dựng đất nước. Sau gần 10 năm thực hiện, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 đã phát huy được vai trò của mình, là chế định pháp lí quan trọng công nhận tư cách công dân Việt Nam, tạo điều kiện cho mỗi công dân Việt Nam dù sống ở bất cứ nơi nào trên lãnh thổ quốc gia đều được hưởng đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của mình đối với Tổ quốc, góp phần tích cực làm ổn định tình hình an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 về cơ bản đã đóng vai trò tích cực trong việc thực hiện chính sách đại đoàn kết dân tộc, là nguồn cổ vũ, động viên cho kiều bào Việt Nam đang sinh sống, làm việc ở nước ngoài, luôn hướng về Tổ quốc và luôn có nguyện vọng đóng góp trí tuệ và sức lực xây dựng Tổ quốc. Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 đã tạo điều kiện thuận lợi cho nhiều công dân Việt Nam đang định cư, làm ăn, sinh sống ở nước ngoài do các hoàn cảnh điều kiện khác nhau được thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch nước ngoài, ổn định cuộc sống và có điều kiện thuận lợi hoà nhập với cộng đồng xã hội ở nước ngoài. Luật quốc tịch Việt Nam 1998 đã tạo điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài và người không quốc tịch có nguyện vọng chính đáng được nhập quốc tịch Việt Nam hoặc được trở lại quốc tịch Việt Nam, đảm bảo cho họ các điều kiện thuận lợi để có thể hoà nhập cộng đồng dân cư Việt Nam. Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 cũng đã tạo ra cơ chế quản lí, phối hợp giữa Bộ tư pháp và các bộ ngành ở trung ương và địa phương trong việc triển khai thực hiện các quy định của pháp luật về quốc tịch, là cơ sở pháp lí quan trọng để tháo gỡ những vướng mắc phát sinh trong quá trình điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến quốc tịch đồng thời cũng tạo ra cơ sở pháp lí để các cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài, các uỷ ban nhân dân, các sở tư pháp tỉnh, thành phố trực

thuộc trung ương thụ lí, xem xét, giải quyết hoặc trình giải quyết một số lượng rất lớn hồ sơ về quốc tịch.

Bên cạnh những thành quả, kết quả tích cực, Luật quốc tịch năm 1998 còn một số hạn chế, bất cập, vướng mắc cần phải kịp thời sửa đổi, bổ sung nhằm tăng cường hơn nữa tác dụng tích cực của luật quốc tịch trong việc bảo vệ lợi ích quốc gia, các quyền công dân và quyền con người trong sự tương thích giữa pháp luật quốc gia và xu hướng hội nhập quốc tế.

3.1.1. Nguyên tắc một quốc tịch triệt để thể hiện trong Điều 3 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998: *"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam"* trên thực tế không thể được đảm bảo thực hiện một cách triệt để và nhất quán. Do Luật quốc tịch năm 1998 không quy định nguyên tắc đương nhiên mất quốc tịch Việt Nam khi nhập quốc tịch nước ngoài nên rất nhiều công dân Việt Nam đã nhập quốc tịch các nước thừa nhận đa quốc tịch như Pháp, Mỹ, Canada, Anh, Australia mà vẫn giữ quốc tịch Việt Nam vì những nước này không bắt buộc phải thôi quốc tịch gốc. Đối với vấn đề quốc tịch trẻ em cũng khá phổ biến những trường hợp đa quốc tịch. Sự khác nhau trong việc áp dụng hai nguyên tắc xác định quốc tịch là nguyên tắc huyết thống (Jus Sanguinis) và nguyên tắc lãnh thổ (Jus Soli) dẫn đến nhiều trường hợp trẻ em có hai quốc tịch. Theo Điều 16 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 thì trẻ em khi sinh ra có cha, mẹ đều là công dân Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam không kể đứa trẻ sinh ra trong hay ngoài lãnh thổ Việt Nam. Trong khi đó Luật quốc tịch của Hoa Kỳ lại quy định bất kì trẻ em nào sinh ra trên lãnh thổ Hoa Kỳ đều có quyền có quốc tịch Hoa Kỳ. Như vậy có thể thấy những đứa trẻ sinh ra ở Hoa Kỳ có bố mẹ đều mang quốc tịch Việt Nam có thể vừa có quốc tịch Việt Nam và quốc tịch Hoa Kỳ. Có thể khẳng định việc quy định nguyên tắc một quốc tịch tại Điều 3 Luật quốc tịch năm

1998 nhưng không kèm theo cơ chế đăng kí giữ quốc tịch Việt Nam và cơ chế đương nhiên mất quốc tịch Việt Nam đã dẫn đến thực trạng là công dân Việt Nam ở nước thừa nhận đa quốc tịch thường có hai hoặc ba quốc tịch. Thực tiễn công dân Việt Nam có hai quốc tịch và những tranh chấp liên quan đến việc bảo hộ công dân giữa Việt Nam và các nước trong đó đặc biệt là vấn đề áp dụng pháp luật dân sự khi có tranh chấp hoặc áp dụng pháp luật hình sự khi công dân vi phạm pháp luật hình sự là hiện tượng ngày càng phổ biến. Trong bối cảnh hiện nay, nguyên tắc một quốc tịch triệt để như quy định trong Luật quốc tịch năm 1998 đã không những không đáp ứng được yêu cầu quản lí nhà nước mà còn ảnh hưởng đến tiến trình hội nhập và thực hiện chính sách của Đảng và Nhà nước ta trong việc thu hút người Việt Nam định cư ở nước ngoài vào công cuộc xây dựng đất nước.

Nghị quyết của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam số 36-NQ/TW ngày 26/3/2004 của về công tác đối với người Việt Nam ở nước ngoài đã chỉ rõ: *"Các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước chưa được quán triệt sâu sắc, thực hiện đầy đủ. Công tác bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài chưa được quan tâm đúng mức; các chính sách, văn bản pháp luật chưa đồng bộ, chưa thể hiện đầy đủ chính sách đại đoàn kết dân tộc, chưa khuyến khích mạnh mẽ người Việt Nam định cư ở nước ngoài hướng về quê hương, đóng góp cho công cuộc phát triển đất nước"*. Nghị quyết này một lần nữa khẳng định quan điểm nhất quán của Đảng và Nhà nước ta là coi người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận không tách rời và là nguồn lực của cộng đồng dân tộc Việt Nam, là nhân tố quan trọng góp phần tăng cường quan hệ hợp tác hữu nghị giữa nước ta và các nước trên thế giới.

Theo quan điểm mới, chúng ta cần có một chính sách về quốc tịch mềm dẻo hơn đối với bộ phận người Việt Nam định cư ở nước ngoài phù hợp với hoàn cảnh xa quê hương của họ, tạo điều

kiện tốt nhất cho họ có thể đóng góp cho sự phát triển của đất nước. Luật quốc tịch mới vừa công nhận tư cách công dân của những người Việt Nam đang sống trên lãnh thổ Việt Nam vừa mở rộng thêm những ngoại lệ cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài vẫn giữ được quốc tịch Việt Nam khi nhập quốc tịch nước sở tại đồng thời cho phép một số đối tượng hạn chế là người nước ngoài vẫn giữ được quốc tịch gốc khi nhập quốc tịch Việt Nam. Hơn nữa, để đảm bảo yêu cầu quản lí nhà nước về quốc tịch và gắn kết hơn nữa mối quan hệ giữa Việt kiều với Tổ quốc cần xây dựng chế định để cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện việc đăng kí giữ quốc tịch Việt Nam.

3.1.2. Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 chưa có quy định giải quyết quốc tịch cho cư dân không quốc tịch do không có đầy đủ các giấy tờ về nhân thân nhưng đã cư trú ổn định tại Việt Nam.

Do hoàn cảnh chiến tranh và điều kiện kinh tế khó khăn, nhiều người dân của các nước láng giềng như Campuchia, Lào đã di cư tự do, lánh nạn sang khu vực biên giới thuộc lãnh thổ Việt Nam và cư trú nhiều năm. Do thiếu các giấy tờ cần thiết về nhân thân nên họ không thể chứng minh được họ là công dân nước ngoài và nhiều năm sống trong tình trạng không quốc tịch. Để đảm bảo quyền có quốc tịch của mọi người dân sống trên lãnh thổ của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nhà nước ta cần có quy định giải quyết vấn đề quốc tịch cho những người đã sinh sống ổn định trên lãnh thổ nước ta.

3.1.3. Thủ tục giải quyết các vấn đề về quốc tịch quy định trong Luật quốc tịch năm 1998 chưa cụ thể và trong các nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật còn rườm rà, chưa đáp ứng được nhu cầu cải cách hành chính trong giai đoạn hiện nay.

Một số quy định của Luật quốc tịch năm 1998, Nghị định của Chính phủ số 104/1998/NĐ-CP ngày 31/12/1998 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật quốc tịch Việt Nam, Nghị định của

Chính phủ số 55/2000/NĐ-CP ngày 11/10/2000 sửa đổi một số điều của Nghị định số 104/1998/NĐ-CP và một số quy định của các bộ hữu quan còn phức tạp, gây khó khăn cho người muốn nhập quốc tịch Việt Nam hoặc trở lại quốc tịch Việt Nam. Ví dụ, Mục III. 4 Thông tư số 2461/2001/TT-BNG quy định: *"Giấy xác nhận người gốc Việt Nam có giá trị thời hạn 3 năm kể từ ngày cấp và có thể được gia hạn nhiều lần, mỗi lần không quá 3 năm"*. Chúng ta có thể thấy rõ sự bất hợp lí trong quy định này vì người gốc Việt Nam thì mãi mãi có gốc Việt Nam không phụ thuộc vào ý chí của người đó nhưng giấy xác nhận lại chỉ có giá trị 3 năm và buộc người đó phải gia hạn. Theo Điều 38 Luật quốc tịch năm 1998 thì thời hạn giải quyết đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam không quá 12 tháng. Thời hạn này trong thời đại thông tin điện tử hiện nay được nhiều người cho là khá dài và không phù hợp với yêu cầu cải cách thủ tục hành chính hiện nay.

3.1.4. Vấn đề công dân Việt Nam có hai hoặc nhiều quốc tịch và sự xung đột pháp luật trong lĩnh vực quốc tịch là vấn đề khá phổ biến, tuy nhiên Luật quốc tịch năm 1998 chưa có quy định thể hiện rõ chính sách giải quyết xung đột pháp luật trong lĩnh vực luật quốc tịch của Nhà nước ta.

Những lí do trên đây cho thấy việc ban hành luật mới thay thế Luật quốc tịch năm 1998 là đòi hỏi cấp bách của xã hội.

3.2. Nội dung cơ bản và những điểm mới của Luật quốc tịch năm 2008 so với Luật quốc tịch năm 1998

Luật quốc tịch năm 2008 có 6 chương bao gồm 44 điều:

Chương I: Những quy định chung;

Chương II: Có quốc tịch Việt Nam;

Chương III: Mất quốc tịch Việt Nam;

Chương IV: Thay đổi quốc tịch của người chưa thành niên và của con nuôi;

Chương V: Trách nhiệm của các cơ quan nhà nước về quốc tịch;

Chương VI: Điều khoản thi hành.

So với cấu trúc của Luật quốc tịch năm 1998 Luật quốc tịch năm 2008 cũng có 6 chương tuy nhiên có tăng hơn 2 điều và Chương V có tên gọi khác với Luật năm 1998 (Thẩm quyền và thủ tục giải quyết các vấn đề về quốc tịch). Tên gọi của Chương V Luật năm 2008 thay đổi với mục đích nhấn mạnh đến trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề về quốc tịch. Phân tích toàn bộ các chương và điều của Luật quốc tịch năm 2008, chúng ta thấy luật này có những nội dung cơ bản sau đây:

a. Nguyên tắc một quốc tịch mềm dẻo

Có thể khẳng định rằng nguyên tắc cơ bản thể hiện trong Chương I của Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 là nguyên tắc một quốc tịch mềm dẻo.

Nếu Điều 3 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 có tên gọi là "nguyên tắc một quốc tịch" và Điều này quy định: *"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam"* thì "nguyên tắc quốc tịch" là tên gọi của Điều 4 Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008. Nguyên tắc quốc tịch được xác định lại trong Luật năm 2008 là: *"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam, trừ trường hợp Luật này có quy định khác"*. Như vậy có thể thấy Luật quốc tịch năm 1998 được xây dựng trên nguyên tắc một quốc tịch triệt để còn Luật quốc tịch năm 2008 được xây dựng trên nguyên tắc một quốc tịch mềm dẻo.

Nguyên tắc một quốc tịch mềm dẻo thể hiện ở chỗ một mặt Luật xác định ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam mỗi cá nhân đều có quyền có quốc tịch Việt Nam, mỗi thành viên của các dân tộc Việt Nam đều bình đẳng về quyền có quốc tịch Việt Nam, Nhà nước thừa nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc

tịch Việt Nam, tuy nhiên Nhà nước cũng thừa nhận tình trạng một số người có hai hoặc nhiều quốc tịch (Dual or Plural Nationality).

Do công nhận thực trạng một số công dân có hai hoặc nhiều quốc tịch nên Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 đã bổ sung thêm một điều quy định về việc giải quyết vấn đề phát sinh từ tình trạng công dân Việt Nam đồng thời có quốc tịch nước ngoài. Theo quy định tại Điều 12, vấn đề phát sinh từ tình trạng công dân Việt Nam đồng thời có quốc tịch nước ngoài được giải quyết theo điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, trường hợp chưa có điều ước quốc tế thì được giải quyết theo tập quán và thông lệ quốc tế. Điều 12 cũng xác định nhiệm vụ của Chính phủ là kí kết hoặc đề xuất việc kí kết, quyết định gia nhập điều ước quốc tế để giải quyết vấn đề phát sinh từ tình trạng công dân Việt Nam đồng thời có quốc tịch nước ngoài. Để giải quyết các xung đột pháp luật trong lĩnh vực quốc tịch, nhiều quốc gia đã kí kết một số điều ước quốc tế đa phương về vấn đề quốc tịch như Công ước La Haye năm 1930 về một số vấn đề liên quan tới xung đột quốc tịch, Công ước năm 1963 về việc giảm các trường hợp nhiều quốc tịch và về nghĩa vụ quân sự trong trường hợp nhiều quốc tịch, Công ước châu Âu năm 1997 về quốc tịch. Trong trường hợp nhiều quốc tịch, Công ước La Haye năm 1930 đã xác định nguyên tắc quốc tịch hữu hiệu. Điều 5 của Công ước La Haye quy định: *"Tại một nước thứ ba, một người có nhiều quốc tịch sẽ được coi như chỉ có một quốc tịch. Nước thứ ba sẽ chỉ công nhận duy nhất một trong số những quốc tịch mà người đó có hoặc công nhận quốc tịch của nước mà người đó thường trú và cư trú chủ yếu hoặc quốc tịch của nước mà lúc đó trên thực tế người đó có mối quan hệ gắn bó nhất."* Nguyên tắc quốc tịch hữu hiệu được ghi nhận trong công ước La Haye năm 1930 có ý nghĩa quan trọng trong việc lựa chọn luật áp dụng. Mặt khác Công ước La Haye cũng xác lập nguyên tắc bảo hộ ngoại giao đối với người có hai hoặc nhiều quốc tịch. Theo Điều 4 Công ước này, một quốc gia không được

bảo hộ ngoại giao cho công dân nhà nước mình tại quốc gia khác mà người này cũng có quốc tịch và hiện đang cư trú. *Ví dụ,* công dân Pháp đồng thời có quốc tịch Hoa Kỳ sẽ không có được sự bảo hộ ngoại giao của nhà nước Pháp nếu công dân này cư trú ở Hoa Kỳ. Theo nguyên tắc này công dân Pháp đã nhập quốc tịch Hoa Kỳ và sinh sống ổn định tại Hoa Kỳ sẽ phải thực hiện tất cả các nghĩa vụ của công dân Hoa Kỳ trong đó có cả nghĩa vụ quân sự.

b. Về chính sách quốc tịch cho những người đã sống ổn định trên lãnh thổ Việt Nam

Nếu như Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 chưa có quy định giải quyết quốc tịch cho cư dân không quốc tịch không có đầy đủ các giấy tờ về nhân thân nhưng đã cư trú ổn định tại Việt Nam thì Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 đã giải quyết vấn đề này bằng quy định tại Điều 22: *"Người không quốc tịch mà không có đầy đủ giấy tờ về nhân thân nhưng đã cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam từ 20 năm trở lên tính đến ngày Luật này có hiệu lực và tuân thủ Hiến pháp, pháp luật Việt Nam thì được nhập quốc tịch Việt Nam theo trình tự, thủ tục và hồ sơ do Chính phủ quy định".*

c. Luật quốc tịch năm 2008 đã luật hoá một số quy định về thủ tục, trình tự giải quyết các việc về quốc tịch trước đây thể hiện trong các văn bản dưới luật, qua đó làm cho Luật này có nhiều quy định về thủ tục cụ thể hơn Luật năm 1998. *Ví dụ:* Điều 8 (quy định về hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam) Nghị định của Chính phủ số 104/1998/NĐ/CP ngày 31/12/1998 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 đã được luật hoá và thể hiện trong Điều 20 Luật quốc tịch năm 2008; Điều 20 (Hồ sơ xin thôi quốc tịch Việt Nam) Nghị định nói trên cũng được luật hoá và thể hiện trong Điều 28 Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008.

d. Luật quốc tịch năm 2008 thể hiện sự cải cách thủ tục hành chính làm cho các thủ tục nhập quốc tịch, thôi quốc tịch, trở lại

quốc tịch Việt Nam đơn giản hơn và rút ngắn hơn thời gian chờ đợi cho người làm thủ tục.

Theo quy định tại Điều 21 Luật quốc tịch năm 2008 về trình tự, thủ tục giải quyết hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam, người xin nhập quốc tịch Việt Nam nộp hồ sơ cho sở tư pháp nơi cư trú. Trong thời hạn 5 ngày (trước đây là 7 ngày) kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, sở tư pháp gửi văn bản đề nghị cơ quan công an tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xác minh nhân thân của người xin nhập quốc tịch Việt Nam; trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được đề nghị của sở tư pháp, cơ quan công an cấp tỉnh có trách nhiệm xác minh nhân thân của người xin nhập quốc tịch và gửi kết quả đến sở tư pháp (thời gian này theo Nghị định số 104/1998/NĐ-CP ngày 31/12/1998 là 60 ngày). Trong thời hạn 10 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được kết quả xác minh, sở tư pháp có trách nhiệm hoàn tất hồ sơ trình chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh. Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được đề nghị của sở tư pháp, chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm xem xét, kết luận và đề xuất ý kiến gửi Bộ tư pháp. Như vậy tổng số thời gian giải quyết các thủ tục nhập quốc tịch tại cấp tỉnh là 55 ngày, trong khi đó theo khoản 1 Điều 10 Nghị định số 104/1998/NĐ-CP ngày 31/12/1998 thời gian này là 4 tháng.

e. Giữ quốc tịch Việt Nam

Một điểm mới nữa quy định tại Luật quốc tịch năm 2008 là quy định về giữ quốc tịch Việt Nam. Khoản 2 Điều 13 Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 quy định: *"Người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà chưa mất quốc tịch Việt Nam theo quy định của pháp luật Việt Nam trước ngày luật này có hiệu lực thì vẫn còn quốc tịch Việt Nam và trong thời hạn 5 năm kể từ ngày Luật này có hiệu lực, phải đăng kí với cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài để giữ quốc tịch Việt Nam. Chính phủ quy định trình tự, thủ tục đăng kí giữ quốc tịch Việt Nam".*

f. Cũng như các luật quốc tịch Việt Nam năm 1988, 1998, Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 đã kết hợp nhuần nhuyễn hai nguyên tắc huyết thống (Jus Sanguinis) và lãnh thổ (Jus Soli) trong việc xác định quốc tịch trẻ em.

4. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật quốc tịch Việt Nam năm 2014

Vừa qua, Chủ tịch nước Trương Tấn Sang đã kí Lệnh số 10/2014/L-CTN ngày 26/6/2014 công bố Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật quốc tịch Việt Nam năm 2014. Luật này đã sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 13 của Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 bằng các quy định sau đây:

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà chưa mất quốc tịch Việt Nam cho đến ngày Luật này có hiệu lực (ngày 26/6/2014) thì vẫn còn quốc tịch Việt Nam;

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà không có giấy tờ chứng minh quốc tịch Việt Nam thì đăng kí với cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài để được xác định có quốc tịch Việt Nam và cấp hộ chiếu Việt Nam;

- Việc người Việt Nam định cư ở nước ngoài không đăng kí giữ quốc tịch Việt Nam với cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài không phải là căn cứ xác định bị mất quốc tịch Việt Nam.

Với các quy định trên đây, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật quốc tịch năm 2014 đã tạo điều kiện thuận lợi nhất cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ quốc tịch Việt Nam, khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn và phát huy bản sắc văn hoá của dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình, quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước, đảm bảo cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận không tách rời của cộng đồng dân tộc Việt Nam./.

CHƯƠNG VIII

QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN

I. KHÁI NIỆM, PHÂN LOẠI, CÁC ĐẶC TRƯNG CỦA QUYỀN CON NGƯỜI

1. Khái niệm

Quyền con người (Human rights, Droits de L'Homme) là toàn bộ các quyền, tự do và đặc quyền được công nhận dành cho con người do tính chất nhân bản của nó, sinh ra từ bản chất con người chứ không phải được tạo ra bởi pháp luật hiện hành.[1] Đây là những quyền tự nhiên, thiêng liêng và bất khả xâm phạm do đấng tạo hoá ban cho con người như quyền sống, quyền tự do và mưu cầu hạnh phúc, những quyền tối thiểu của con người mà bất kì chính phủ nào cũng phải bảo vệ nó.

Quyền con người không những được nhìn nhận trên quan điểm các quyền tự nhiên (natural rights) mà nó còn được nhìn nhận trên quan điểm các quyền pháp lí (legal right). Theo đó "*quyền con người được hiểu là những đảm bảo pháp lí toàn cầu có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành động hoặc sự bỏ mặc mà làm tổn hại đến nhân phẩm, những*

(1).Xem: Chales Debbash, Jacques Bourdon, Jean Marie Pontier, Jean Claude Rissi, *Từ điển thuật ngữ chính trị (Lexique de politique)*, Nxb. Dalloz, 2001 (Bản dịch tiếng Việt của Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2005, tr. 193.

sự được phép và sự tự do cơ bản của con người.[1]

2. Phân loại các quyền con người

Các quyền con người được thế giới thừa nhận, bảo vệ và được tuyên bố trong nhiều văn kiện pháp lí quốc tế mà đặc biệt là trong ba văn kiện quan trọng nhất được coi là Bộ luật quốc tế về quyền con người đó là: Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948 (The Universal Declaration of Humans Rights - UDHR), Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR), Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá năm 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR). Xem xét ba văn kiện quan trọng trên, chúng ta có thể phân chia quyền con người thành 2 nhóm: Các quyền dân sự, chính trị; các quyền kinh tế, văn hoá, xã hội.

2.1. Các quyền dân sự, chính trị

- Quyền sống, tự do và an toàn cá nhân (Điều 3 Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền - UDHR);[2] Điều 6 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) đã cụ thể hoá quyền này trong Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền: Mọi người có quyền sống. Quyền này phải được pháp luật bảo vệ. Không ai có thể bị tước mạng sống một cách tuỳ tiện. Ở những nước mà hình phạt tử hình chưa được xoá bỏ thì chỉ được phép áp dụng với những tội ác nghiêm trọng nhất. Hình phạt tử hình chỉ được thi hành trên cơ sở bản án đã có hiệu lực pháp luật, do một toà án có thẩm quyền phán quyết. Bất kì người nào bị kết án tử hình đều có quyền xin ân giảm hoặc xin thay đổi mức hình phạt. Việc ân xá, ân giảm hoặc chuyển đổi hình phạt tử hình có thể được áp dụng đối với

(1).Xem: United Nations, UNHCHR, *Freequently Asked Questions on a Human Rights-based Aproach to Development Cooperation*, New York and Geneva, 2006, p. 8.
(2). Everyone has the right to life, liberty and security of person.

mọi trường hợp. Không được phép tuyên án tử hình đối với người dưới 18 tuổi và phụ nữ đang mang thai (Điều 6 ICCPR).

- Quyền tự do đi lại, tự do cư trú trong phạm vi lãnh thổ quốc gia; mọi người có quyền rời khỏi bất kì nước nào, kể cả đất nước mình, cũng như có quyền trở về nước mình (Điều 13 UDHR; Điều 12 ICCPR).

- Quyền kết hôn, lập gia đình và bình đẳng trong hôn nhân (Điều 16 UDHR; Điều 23 ICCPR).

- Quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng, tôn giáo (Điều 18 UDHR, Điều 18 ICCPR).

- Quyền bình đẳng trước pháp luật (Điều 7 UDHR, Điều 26 ICCPR).

- Quyền không bị bắt và bị giam giữ hay bị lưu đày một cách tuỳ tiện (Điều 9 UDHR, Điều 9 ICCPR).

- Quyền tự do ngôn luận (Điều 19 UDHR, Điều 19 ICCPR).

- Quyền tự do hội họp và lập hội một cách hoà bình (Điều 20 UDHR, Điều 21, Điều 22 ICCPR).

- Quyền tham gia quản lí đất nước mình một cách trực tiếp hoặc thông qua các đại diện mà họ được tự do lựa chọn (khoản 1 Điều 21 UDHR, Điều 25 ICCPR).

- Ý chí của nhân dân phải là cơ sở tạo nên quyền lực của chính quyền; ý chí đó phải được thể hiện qua một cuộc bầu cử định kì và chân thực được tổ chức theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín hoặc bằng những thủ tục bầu cử tự do tương tự (khoản 3 Điều 21 UDHR). Quyền bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kì chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín nhằm đảm bảo cho cử tri tự do bày tỏ nguyện vọng của mình (khoản b Điều 25).

- Quyền được các toà án quốc gia có thẩm quyền bảo vệ bằng

biện pháp hữu hiệu để chống lại các hành vi vi phạm các quyền cơ bản của họ mà đã được hiến pháp hay pháp luật quy định (Điều 8 UDHR, Điều 14 ICCPR).

- Quyền được xét xử công bằng và công khai bởi một toà án độc lập và khách quan để xác định các quyền và nghĩa vụ của họ, cũng như về bất cứ sự buộc tội nào đối với họ (Điều 10 UDHR, Điều 14 ICCPR).

- Mọi người đều có quyền sở hữu tài sản của riêng mình hoặc sở hữu tài sản chung với người khác. Không ai bị tước đoạt tài sản một cách tuỳ tiện (Điều 17 UDHR).

2.2. Các quyền kinh tế, văn hoá, xã hội

- Quyền làm việc và quyền tự do lựa chọn nghề nghiệp, được hưởng những điều kiện làm việc công bằng, thuận lợi và được bảo vệ chống lại nạn thất nghiệp. Mọi người đều có quyền được trả công ngang nhau cho những công việc như nhau mà không có sự phân biệt đối xử nào. Mọi người lao động đều có quyền được hưởng chế độ thù lao công bằng hợp lí nhằm bảo đảm sự tồn tại của bản thân và gia đình xứng đáng với nhân phẩm và được trợ cấp khi cần thiết bằng các biện pháp bảo trợ xã hội. Mọi người đều có quyền thành lập hoặc gia nhập công đoàn để bảo vệ quyền lợi của mình (Điều 23 UDHR, Điều 6, Điều 7 ICESCR).

- Quyền nghỉ ngơi và thư giãn, kể cả quyền được giới hạn hợp lí số giờ là việc và được hưởng những ngày nghỉ định kì có hưởng lương (Điều 24 UDHR, khoản d Điều 7 ICESCR).

- Quyền được hưởng một mức sống thích đáng đủ để đảm bảo sức khoẻ và phúc lợi của bản thân và gia đình về các khía cạnh ăn, mặc, ở, chăm sóc y tế và các dịch vụ xã hội cần thiết, cũng như có quyền được bảo hiểm trong trường hợp thất nghiệp, đau ốm, tàn phế, góa bụa, già nua hoặc thiếu phương tiện sinh sống do những hoàn cảnh khách quan vượt quá khả năng đối phó của họ. Các bà

mẹ, trẻ em có quyền được hưởng sự chăm sóc và giúp đỡ đặc biệt. Mọi trẻ em sinh ra trong hay ngoài giá thú đều phải được hưởng sự bảo trợ xã hội như nhau (Điều 25 UDHR, khoản 1 Điều 11 ICESCR).

- Mọi người có quyền được học tập. Giáo dục phải miễn phí, ít nhất là ở các bậc tiểu học và trung học cơ sở. Giáo dục tiểu học phải bắt buộc. Giáo dục kĩ thuật và dạy nghề phải mang tính phổ thông và giáo dục đại học hay cao hơn phải theo nguyên tắc công bằng cho bất cứ ai có khả năng. Giáo dục phải giúp con người phát triển đầy đủ về nhân cách và thúc đẩy sự tôn trọng các quyền và tự do cơ bản của con người. Giáo dục cũng phải nhằm tăng cường sự hiểu biết, lòng khoan dung và tình hữu nghị giữa các dân tộc, các nhóm chủng tộc hoặc tôn giáo cũng như phải đẩy mạnh các hoạt động của Liên hợp quốc về duy trì hoà bình. Cha mẹ có quyền ưu tiên lựa chọn các hình thức giáo dục cho con cái họ (Điều 26 UDHR).

- Mọi người có quyền tự do tham gia vào đời sống văn hoá của cộng đồng, được thưởng thức nghệ thuật và chia sẻ những tiến bộ khoa học. Mọi người đều có quyền được bảo vệ quyền lợi vật chất và tinh thần phát sinh từ bất kì sáng tạo khoa học, văn học hay nghệ thuật nào mà người đó là tác giả (Điều 27 UDHR, Điều 15 ICESCR).

Bên cạnh việc quy định về các quyền, Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền (UDHR) cũng xác định mọi người có những nghĩa vụ với cộng đồng - là nơi duy nhất mà ở đó nhân cách của bản thân họ có thể phát triển tự do và đầy đủ (khoản 1 Điều 29 UDHR).

3. Các đặc trưng cơ bản của quyền con người

Quyền con người có các đặc trưng cơ bản là tính phổ biến, tính không thể chuyển nhượng, tính không thể phân chia và tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau:

3.1. Tính phổ biến của quyền con người (universal rights)

Tính phổ biến thể hiện ở chỗ quyền con người là những

quyền thiên bẩm, vốn có của con người và được thừa nhận cho tất cả mọi người trên trái đất, không phân biệt chủng tộc, tôn giáo, giới tính, quốc tịch, địa vị xã hội, giới tính.

3.2. Tính không thể chuyển nhượng (inalienable rights)

Các quyền con người được quan niệm là các quyền tự nhiên, thiêng liêng và bất khả xâm phạm như quyền sống, quyền tự do và mưu cầu hạnh phúc. Các quyền này gắn liền với cá nhân mỗi một con người và không thể chuyển nhượng cho bất kì người nào khác.

3.3. Tính không thể phân chia (indivisible rights)

Các quyền con người gắn kết chặt chẽ với nhau, tương hỗ lẫn nhau, việc tách biệt, tước bỏ hay hạn chế bất kì quyền nào đều tác động tiêu cực đến giá trị nhân phẩm và sự phát triển của con người.

3.4. Tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau (interrelated, interdependent rights)

Các quyền con người dù là các quyền dân sự, chính trị hay các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá cũng đều có mối liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau. Chẳng hạn quyền tiếp cận thông tin, quyền học tập là tiền đề để con người có thể có điều kiện thực hiện các quyền khác, không có quyền sống thì sẽ không có quyền nào cả. Quyền có việc làm cũng là tiền đề để thực hiện các quyền khác như quyền học tập, quyền có nhà ở, quyền có điều kiện sống xứng đáng, quyền sở hữu tư nhân...

II. KHÁI NIỆM, PHÂN LOẠI, CÁC ĐẶC TRƯNG CỦA QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN

Trong lịch sử lập hiến của một quốc gia, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân luôn là chế định quan trọng, nó thể hiện bản chất dân chủ, tiến bộ của nhà nước, mối quan hệ giữa nhà nước với công dân và với các cá nhân trong xã hội.

Thông qua chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

trong hiến pháp, chúng ta có thể xác định được mức độ dân chủ của một xã hội. Vì thế các nhà lập pháp luôn luôn muốn hoàn thiện chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong đạo luật cơ bản của nhà nước. Trước khi nghiên cứu quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp Việt Nam hiện hành - Hiến pháp năm 2013, chúng ta cần nghiên cứu một số vấn đề lí luận liên quan đến chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

1. Khái niệm công dân, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

1.1. Khái niệm công dân

Khái niệm công dân trước hết biểu hiện tính chất đặc biệt của mối quan hệ pháp lí giữa Nhà nước với một số người nhất định.

Khái niệm công dân hẹp hơn khái niệm cá nhân, bởi cá nhân bao gồm những người là công dân và cả những người không phải là công dân. Chúng ta đều biết trong một quốc gia không những chỉ có công dân của quốc gia đó mà còn có công dân nước ngoài và những người không phải là công dân vì không có quốc tịch. Vậy công dân là gì?

Công dân là sự xác định một thể nhân về mặt pháp lí thuộc về một nhà nước nhất định. Nhờ sự xác định này con người được hưởng chủ quyền của nhà nước và được nhà nước bảo hộ quyền lợi khi ở trong nước cũng như ở nước ngoài; đồng thời cũng phải thực hiện một số nghĩa vụ nhất định đối với nhà nước. Theo khoản 1 Điều 17 Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 thì công dân nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam. Như vậy khái niệm công dân gắn liền với khái niệm quốc tịch. Quốc tịch là mối liên hệ bền vững của một thể nhân với một nhà nước nhất định. Quốc tịch Việt Nam là căn cứ duy nhất để xác định một người là công dân Việt Nam.

Khái niệm công dân có ý nghĩa gì?

Nếu là công dân của một nhà nước thì được hưởng đầy đủ các quyền và phải thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ mà pháp luật nhà nước đó quy định cho công dân. Còn đối với những người khác - không phải là công dân của nhà nước đó thì quyền lợi và nghĩa vụ bị hạn chế hơn. Họ được hưởng tất cả các quyền và thực hiện các nghĩa vụ dành cho con người như: Được pháp luật bảo hộ tính mạng, tài sản, danh dự và nhân phẩm; được đảm bảo quyền bất khả xâm phạm về nhà ở, được đảm bảo bí mật thư tín, điện thoại, điện tín và quyền lợi về sáng chế, phát minh; được thực hiện các hợp đồng dân sự và thực hiện các hoạt động kinh tế trong khuôn khổ pháp luật cho phép... Họ cũng phải thực hiện một số nghĩa vụ như tuân theo hiến pháp, pháp luật và các quy tắc sinh hoạt xã hội của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Còn những quyền và nghĩa vụ dành riêng cho công dân thì họ không được hưởng và không phải thực hiện. Chẳng hạn như: Quyền bầu cử, ứng cử, quyền có thể được bổ nhiệm giữ các chức vụ trong bộ máy nhà nước, nghĩa vụ quân sự và tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân. Khái niệm "công dân" thể hiện mối quan hệ pháp lí có tính chất đặc biệt, tồn tại cả trong những trường hợp mà người công dân Việt Nam đã ra sinh sống ở nước ngoài nhưng vẫn còn mang quốc tịch Việt Nam. Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận không tách rời của cộng đồng dân tộc Việt Nam. Nhà nước bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn bản sắc văn hoá dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước*" (Điều 18). Mối quan hệ giữa Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam với công dân nước ngoài và người không có quốc tịch xuất phát từ nguyên tắc tôn trọng quyền con người của pháp luật

quốc tế và pháp luật Việt Nam. Các mối quan hệ này được xác lập theo các nguyên tắc cơ bản của pháp luật quốc tế và căn cứ vào những hiệp định đã kí kết giữa nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam với nước ngoài. Các mối quan hệ pháp lí đó thường phát sinh từ khi những người nước ngoài vào lãnh thổ Việt Nam và chấm dứt khi họ ra khỏi lãnh thổ Việt Nam. Những quan hệ đó thường mang tính chất thời gian nhất định, không có sự gắn bó lâu dài như mối quan hệ giữa công dân với nhà nước của mình.

Cùng với sự ra đời của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, một quan hệ mới giữa xã hội, nhà nước và cá nhân hình thành. Đó là quan hệ dựa trên sự tôn trọng quyền tự do của con người, coi sự phát triển tự do của mỗi người là điều kiện phát triển tự do cho tất cả mọi người.[1] Sự ra đời của nhà nước kiểu mới, nhà nước mà quyền lực thực sự thuộc về nhân dân và nhân dân thực hiện quyền lực của mình thông qua Quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp, cơ quan đại diện của mình, thông qua các hình thức dân chủ trực tiếp và các cơ quan nhà nước khác đã tạo ra một quy chế pháp lí, một địa vị pháp lí mới của công dân.

1.2. Khái niệm quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân là các quyền và nghĩa vụ được xác định trong Hiến pháp trên các lĩnh vực chính trị, dân sự, kinh tế, xã hội, văn hoá, là cơ sở để thực hiện các quyền và nghĩa vụ cụ thể khác của công dân và cơ sở chủ yếu để xác định địa vị pháp lí của công dân.

Trong bất kì nhà nước nào, địa vị pháp lí của công dân được hình thành bởi tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa một bên là xã hội, nhà nước với một bên khác là công dân. Nội dung những quy phạm pháp luật tạo nên địa vị

(1).Xem: *Mác - Ăngghen Tuyển tập*, Tập II, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1971, tr. 54.

pháp lí của công dân ở những nước khác nhau thì có những nét khác nhau, bởi vì địa vị pháp lí của công dân phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội của mỗi nhà nước. Tuy nhiên, cũng phải thấy rằng địa vị pháp lí của công dân các nhà nước trên thế giới ngày nay cũng có nhiều nét giống nhau:

- Ở hầu hết các nhà nước, địa vị pháp lí của công dân về cơ bản được quy định trong hiến pháp - luật cơ bản của nhà nước, văn bản pháp lí có hiệu lực cao nhất của nhà nước.

- Địa vị pháp lí của công dân được quy định chủ yếu là các quyền, tự do và nghĩa vụ của công dân.

- Ở các nhà nước thực sự dân chủ, các quyền và nghĩa vụ được quy định gắn liền với các biện pháp bảo đảm thực hiện. Vì pháp luật là một bộ phận của kiến trúc thượng tầng do điều kiện kinh tế-xã hội quyết định nên địa vị pháp lí của công dân mỗi nước bị chi phối bởi điều kiện kinh tế-xã hội của nhà nước. Nếu một nước lạc hậu, cơ sở kinh tế nghèo nàn, nhân dân không đủ cơm ăn, áo mặc thì các quyền về chính trị, kinh tế, văn hoá xã hội không có điều kiện vật chất để thực hiện đầy đủ. Ngược lại nếu cơ sở kinh tế giàu có, nhân dân có mức sống cao thì sẽ có đầy đủ điều kiện vật chất để thực hiện các quyền mà hiến pháp và pháp luật ghi nhận.

Phân tích quy chế pháp lí của công dân, ta thấy nó bao gồm nhiều chế định khác nhau: quốc tịch, năng lực pháp luật và năng lực hành vi của công dân, các nguyên tắc hiến pháp của quy chế pháp lí của công dân, các quyền, tự do và nghĩa vụ pháp lí của công dân, các biện pháp đảm bảo thực hiện quy chế công dân. Mỗi chế định điều chỉnh một mặt trong địa vị pháp lí của công dân. Tất cả các chế định đó hợp lại thành quy chế pháp lí của công dân.

Như chúng ta đã biết, quyền và nghĩa vụ của công dân không những được quy định trong hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước mà còn được cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật khác.

Tổng thể các quy phạm pháp luật quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân tạo nên quy chế pháp lí của công dân. Tuy nhiên, chúng ta cũng phải thấy rằng trong việc hình thành quy chế pháp lí của công dân, những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được quy định trong hiến pháp đóng vai trò quan trọng nhất.

2. Phân loại các quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân

Các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân có thể được phân chia thành ba nhóm: các quyền dân sự (tự do cá nhân), chính trị; các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá; các nghĩa vụ cơ bản của công dân. Cơ sở để phân định các quyền công dân thành hai nhóm: các quyền dân sự, chính trị và các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá là do thời gian hình thành và tính chất của hai nhóm quyền này có nhiều điểm khác nhau. Các quyền dân sự, chính trị của công dân thường xuất hiện sớm hơn các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá. Phần lớn các quyền dân sự, chính trị của công dân thường được xác lập khi thành lập nhà nước dân chủ, còn phần lớn các quyền kinh tế, văn hoá, xã hội được thiết lập muộn hơn phụ thuộc nhiều vào điều kiện phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Mặt khác, việc thực hiện các quyền dân sự, chính trị chủ yếu phụ thuộc ý thức chính trị, ý thức dân chủ của nhân dân, còn việc thực hiện các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá lại phụ thuộc phần lớn vào điều kiện vật chất, điều kiện kinh tế, xã hội của nhà nước. Chẳng hạn quyền được bảo đảm an sinh xã hội, quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khoẻ, quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hoá, quyền có điều kiện sống xứng đáng là những quyền xuất hiện muộn hơn và việc thực hiện các quyền này phụ thuộc rất nhiều vào điều kiện kinh tế-xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, cũng cần phải hiểu khái niệm "các quyền dân sự" theo nghĩa thông dụng mà người nước ngoài hiểu là "civil rights", thuật ngữ này được giải thích đó là các quyền tự do cá nhân (The

individual rights of personnal liberty),[1] vì vậy việc phân định nhóm các quyền dân sự, chính trị cũng đồng nghĩa với việc phân định nhóm các quyền tự do cá nhân và các quyền chính trị. Các quyền tự do cá nhân và các quyền chính trị mặc dù thuộc vào thế hệ thứ nhất của các quyền con người và công dân, các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá thuộc vào thế hệ thứ hai của các quyền con người và công dân song hai nhóm quyền này cũng phụ thuộc lẫn nhau, tác động lẫn nhau, sự phát triển nhóm quyền này thúc đẩy sự phát triển các nhóm quyền khác. Điều này lí giải vì sao các nước có nền kinh tế phát triển, có mức bình quân thu nhập đầu người cao thì có khả năng cao trong việc ghi nhận và thực hiện đầy đủ các quyền công dân cả trên hai nhóm dân sự, chính trị và kinh tế, xã hội, văn hoá, trong khi đó các nước kinh tế kém phát triển thì không những nhóm quyền kinh tế, xã hội, văn hoá mà cả nhóm quyền dân sự, chính trị cũng không được ghi nhận đầy đủ hoặc thực hiện đầy đủ trên thực tế.

3. Các đặc trưng của quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

Vậy khác với các quyền và nghĩa vụ của công dân khi tham gia vào các quan hệ pháp luật cụ thể, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân có những đặc trưng gì?

Phân tích những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân ta thấy chúng có những đặc trưng sau đây:

- Quyền cơ bản của công dân thường được xuất phát từ các quyền tự nhiên thiêng liêng và bất khả xâm phạm của con người như quyền sống, quyền bình đẳng, quyền tự do mưu cầu hạnh phúc và là các quyền được hầu hết các quốc gia trên thế giới thừa nhận.

- Nghĩa vụ cơ bản của công dân là các nghĩa vụ tối thiểu mà công dân phải thực hiện đối với nhà nước và là tiền đề đảm bảo

(1). Bryan A. Garner - Editor in Chief, *Black, s Law Dictionary,* Seventh Edition, West Group, 1999, p. 240.

cho các quyền cơ bản của công dân được thực hiện.

- Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân thường được quy định trong hiến pháp - văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất.

- Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được ghi nhận trong hiến pháp là cơ sở chủ yếu để xác định địa vị pháp lí của công dân. Các quyền và nghĩa vụ cơ bản quy định trong hiến pháp là cơ sở đầu tiên cho mọi quyền và nghĩa vụ khác của công dân được các ngành luật trong hệ thống pháp luật nước ta cũng như nhiều nước trên thế giới ghi nhận. *Ví dụ:* các quyền về lao động của công dân do luật lao động quy định đều dựa trên cơ sở quyền làm việc của công dân được ghi nhận trong hiến pháp. Tất cả mọi quyền và nghĩa vụ khác của công dân đều bắt nguồn từ quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được ghi trong đạo luật cơ bản của nhà nước. Đó là cơ sở, nền tảng của mọi quyền và nghĩa vụ khác của công dân.

- Các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân là nguồn gốc phát sinh các quyền và nghĩa vụ khác của công dân. Cơ sở phát sinh duy nhất của các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân là quyền công dân - nghĩa là người có quốc tịch Việt Nam còn cơ sở phát sinh các quyền và nghĩa vụ khác của công dân là sự tham gia của họ vào các quan hệ pháp luật, là các sự kiện pháp lí v.v..

- Các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân thể hiện tính chất dân chủ, nhân văn và tiến bộ của nhà nước.

Nhìn vào các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân ghi nhận trong hiến pháp và thực tiễn thực hiện các quy định đó, chúng ta có thể đánh giá mức độ dân chủ, nhân đạo, tiến bộ và mối quan hệ giữa nhà nước, xã hội và cá nhân.

III. NHỮNG NGUYÊN TẮC HIẾN PHÁP CỦA CHẾ ĐỊNH QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN

Giống như bất cứ một nước dân chủ nào khác, khi quy định

quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, Nhà nước ta tuân theo những nguyên tắc nhất định xuất phát từ Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948 và Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá năm 1966. Hiến pháp năm 2013 đã xác định các nguyên tắc cơ bản sau đây khi quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Những nguyên tắc cơ bản này là những tư tưởng chính trị-pháp lí chủ đạo, làm cơ sở nền tảng, phương hướng đúng đắn để xây dựng quy chế pháp lí của con người và công dân.

Theo Hiến pháp năm 2013, Nhà nước ta xây dựng chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân dựa trên các nguyên tắc cơ bản (các nguyên tắc Hiến pháp) sau đây:

1. Nguyên tắc các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật (khoản 1 Điều 14)

Trong khoa học pháp lí, các quyền con người được hiểu đó là những quyền mà pháp luật cần phải thừa nhận đối với tất cả các thể nhân.(1) Đó là các quyền tối thiểu mà các cá nhân phải có, những quyền mà các nhà lập pháp không được xâm hại đến.(2) Các quyền con người lần đầu tiên được trang trọng ghi nhận trong Tuyên ngôn độc lập của Mĩ năm 1776: "*Tất cả mọi người đều sinh ra có quyền bình đẳng. Tạo hoá cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được, trong những quyền đó có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc*". Bản Tuyên ngôn nhân quyền và công dân quyền nổi tiếng của Pháp năm 1791 cũng khẳng định: "*Người ta sinh ra tự do và bình đẳng về quyền*

(1). Thể nhân bao gồm: công dân của nhà nước sở tại, công dân nước ngoài và người không quốc tịch.

(2).Xem: Francois Terré, *Droit civil - Aleexweill,* Dalloz, Paris, 1983, p. 19 (tiếng Pháp).

lợi và phải luôn được tự do và bình đẳng về quyền lợi". Quyền con người được pháp luật quốc tế bảo vệ. Ngày 10/12/1948, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua và công bố Tuyên ngôn thế giới về quyền con người (Universal Decralation of Human rights). Ngày 19/12/1966, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua hai công ước quốc tế về các quyền con người. Công ước thứ nhất có hiệu lực từ ngày 23/3/1976 bảo vệ các quyền dân sự và chính trị. Công ước thứ hai có hiệu lực từ ngày 03/01/1976 bảo vệ các quyền kinh tế, văn hoá, xã hội.[1] Hai công ước trên đây đã được Việt Nam phê chuẩn năm 1982.

Nhà nước ta từ khi thành lập cho đến nay luôn luôn tôn trọng các quyền con người, luôn luôn coi đó là một trong những nguyên tắc xây dựng pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên, nguyên tắc này chưa được thể chế hoá trong các Hiến pháp 1946, 1959, 1980. Với Hiến pháp năm 1992, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến nước ta, nguyên tắc tôn trọng các quyền con người được thể chế hoá trong đạo luật cơ bản của Nhà nước. Đến Hiến pháp năm 2013, chế định "Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" đã được thay đổi thành "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân". Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến nước ta các quyền con người được thể chế hoá cụ thể trong 21 điều của Hiến pháp. Đây là bước phát triển quan trọng trong tư duy pháp lí và nhận thức về quyền con người ở Việt Nam.

2. Nguyên tắc quyền con người, quyền công dân không tách rời nghĩa vụ (khoản 1 Điều 15, Điều 43, Điều 47, Điều 48)

Quyền và nghĩa vụ là hai mặt của quyền con người và công dân. Con người, công dân muốn được đảm bảo các quyền thì phải thực hiện các nghĩa vụ. Gánh vác, thực hiện nghĩa vụ là điều kiện đảm bảo cho các quyền con người và công dân được thực hiện.

---

(1).Xem: Francois Terré, sđd, tr. 20.

Trong xã hội chúng ta không thể có một số người nào đó chỉ có hưởng quyền mà không gánh vác nghĩa vụ. Ngược lại, cũng không có một tầng lớp nào trong xã hội luôn phải thực hiện nghĩa vụ mà không được hưởng quyền lợi. Quyền lợi và nghĩa vụ luôn phải đi đôi với nhau.

Nhà nước đảm bảo cho con người và công dân những quyền lợi hợp pháp nhưng mặt khác cũng đòi hỏi mọi người, mọi công dân phải thực hiện nghiêm chỉnh các nghĩa vụ của mình.

Trong thực tế ta thường thấy quyền của người này gắn liền với nghĩa vụ của người khác và ngược lại nghĩa vụ của người này chính là quyền lợi của người kia. Vì vậy, khi mỗi người thực hiện trọn vẹn nghĩa vụ của mình tức là đảm bảo cho người khác thực hiện quyền lợi của họ. Đối với mối quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân cũng vậy. Nhà nước chỉ có thể đảm bảo cho các cá nhân quyền lợi hợp pháp của họ chừng nào mà các cá nhân và các tổ chức của họ thực hiện nghiêm chỉnh nghĩa vụ đối với Nhà nước.

3. Nguyên tắc mọi người, mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật (Điều 16, Điều 26)

Nguyên tắc mọi người, mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật là một trong những nguyên tắc cơ bản của chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Chủ nghĩa Mác-Lênin quan niệm rằng bản chất của bình đẳng thể hiện ở sự công nhận giá trị bình đẳng của tất cả mọi người trong các lĩnh vực đời sống, kinh tế, xã hội, chính trị, pháp luật. Khi giải thích sự bình đẳng trước pháp luật của công dân, V.I. Lênin đã viết: "*Khi những người theo chủ nghĩa xã hội nói về bình đẳng họ hiểu đó là bình đẳng mang tính chất xã hội, bình đẳng về địa vị xã hội chứ không phải bình đẳng về khả năng thể chất và tinh thần của các cá nhân*".[1] Xây dựng một xã hội hưng thịnh và không có

(1).Xem: *V.I. Lênin Toàn tập*, Tập 24, tr. 362 (bản tiếng Nga).

giai cấp đối kháng đó chính là cơ sở kinh tế xã hội bảo đảm cho quyền bình đẳng được thể hiện một cách đầy đủ và hoàn thiện. Theo quan điểm của Mác và Ăngghen, sự bình đẳng phải được hiểu bình đẳng cả về quyền lợi và nghĩa vụ. Ăngghen đã viết: *"Bình đẳng về nghĩa vụ đối với chúng ta là một bổ sung quan trọng vào sự bình đẳng về quyền lợi của nền dân chủ tư sản"*.[1] Sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ được Hiến pháp năm 2013 của nước ta quy định một cách toàn diện và đầy đủ. Điều 16 Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội"*.

Điều 26 Hiến pháp năm 2013 cũng quy định về quyền bình đẳng giới: *"Công dân nam, nữ bình đẳng về mọi mặt. Nhà nước có chính sách đảm bảo quyền và cơ hội bình đẳng giới. Nhà nước, xã hội và gia đình tạo điều kiện để phụ nữ phát triển toàn diện, phát huy vai trò của mình trong xã hội"*. Về quyền bình đẳng, Hiến pháp còn quy định: *"Các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng và giúp nhau cùng phát triển; nghiêm cấm mọi hành vi kì thị chia rẽ dân tộc"* (khoản 2 Điều 5 Hiến pháp năm 2013). Nhà nước bảo vệ, tăng cường và củng cố khối đại đoàn kết dân tộc. Các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết, giữ gìn và phát huy truyền thống văn hoá tốt đẹp của mình. Nhà nước thực hiện chính sách phát triển toàn diện và tạo điều kiện để các dân tộc thiểu số phát huy nội lực cùng phát triển với đất nước (các khoản, 3, 4 Điều 5). Nguyên tắc mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật là một nguyên tắc cực kì quan trọng. Nguyên tắc này được đảm bảo thì xã hội mới có công bằng, pháp luật mới được thi hành nghiêm chỉnh. Những hiện tượng đặc quyền, đặc lợi và sự tham nhũng của một số cán bộ có chức, có quyền và sự

(1).Xem: *Mác - Ăngghen Tuyển tập*, Tập 22, tr. 235 (bản tiếng Nga).

xử lí không nghiêm minh những cán bộ đó là vi phạm nguyên tắc mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, gây ra những bất bình trong xã hội. Ngày nay, chúng ta đang đấu tranh với các hiện tượng tiêu cực trong xã hội để trước pháp luật mọi người đều thực sự bình đẳng, ai có công đều được thưởng, kẻ có tội phải bị trừng trị cho dù đó là những cán bộ cấp cao của Nhà nước. Chừng nào còn có hiện tượng bất bình đẳng trước pháp luật thì chừng đó chúng ta chưa thể xây dựng một trật tự xã hội, trật tự pháp luật.

4. Nguyên tắc, mọi người, mọi công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và xã hội (khoản 3 Điều 15, Điều 43, Điều 47, Điều 48)

Bên cạnh việc đảm bảo các quyền con người, quyền công dân, Hiến pháp xác định trách nhiệm của mọi người, mọi công dân thực hiện một số nghĩa vụ đối với nhà nước và xã hội. Theo khoản 3 Điều 15 công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và xã hội. Theo các điều 43, 47, 48 mọi người có nghĩa vụ bảo vệ môi trường, nghĩa vụ nộp thuế theo luật định, nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam.

5. Nguyên tắc việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác (khoản 14 Điều 15)

Không chỉ riêng ở Việt Nam mà nhiều nước trên thế giới đã xác lập nguyên tắc tương tự. *Ví dụ,* Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức năm 1949 tại khoản 1 Điều 2 đã quy định: "*Mọi người có quyền phát triển nhân cách của mình tự do chừng nào người ấy không vi phạm quyền của người khác hoặc vi phạm chống lại trật tự Hiến pháp hoặc luân lí*". Khoản 3 Điều 17 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 cũng quy định: "*Việc thực hiện các quyền và tự do của con người và công dân không được xâm phạm quyền và tự do của người khác*". Khoản 2 Điều 31

Hiến pháp Ba Lan năm 1997 cũng quy định: *"Mọi người có trách nhiệm tôn trọng tự do và các quyền của người khác"*. Sự xác lập nguyên tắc việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm tới lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích của người khác là hợp lí, nguyên tắc này nhằm ngăn ngừa sự lạm dụng các quyền con người và công dân làm thiệt hại lợi ích quốc gia, dân tộc hoặc quyền và lợi ích hợp pháp của người khác.

6. Nguyên tắc quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khoẻ cộng đồng (khoản 2 Điều 14).

Nguyên tắc trên đây được đặt ra nhằm loại trừ khả năng các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương có thể bằng các loại văn bản quy phạm pháp luật dưới luật làm vô hiệu hoá hoặc hạn chế việc thực hiện các quyền con người và công dân. Nguyên tắc này cũng được xác lập trong Hiến pháp của Cộng hoà Liên bang Đức (khoản 2 Điều 2), Hiến pháp của Liên bang Nga (khoản 3 Điều 55) và hiến pháp của nhiều nước khác trên thế giới.

IV. QUYỀN CON NGƯỜI THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

Là quốc gia có nền văn hiến lâu đời, có quan niệm sáng suốt từ thời xa xưa là "nước lấy dân làm gốc", có nhiều vị vua trọng dân, thương dân, tìm nhiều cách giảm sưu thuế cho dân, Việt Nam là đất nước có truyền thống bảo tồn các giá trị nhân văn trong đó có quyền con người. Ngay trong Tuyên ngôn độc lập ngày 2/9/1945[1] khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, câu viết đầu tiên Chủ tịch Hồ Chí Minh đã trang trọng dành cho các quyền thiêng liêng và bất khả xâm phạm của con người lần đầu tiên xuất hiện trong Tuyên ngôn độc lập năm 1776 của nước Mỹ: "Tất *cả*

(1). Báo cứu quốc, số 36, ngày 5/9/1945.

mọi người sinh ra đều có quyền bình đẳng. Tạo hoá cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được, trong những quyền ấy có quyền được sống, quyền tự do và mưu cầu hạnh phúc". Với ý thức sâu sắc về quyền con người, trong khoảng gần 3 thập kỉ (từ năm 1981 đến năm 2007) Việt Nam đã liên tục tham gia và cam kết thực hiện nhiều công ước quốc tế và nghị định thư quan trọng về quyền con người.

Có thể khẳng định một cách chắc chắn rằng hầu hết các quyền con người liệt kê trên đây đã được ghi nhận trong hiến pháp và các luật hiện hành của Việt Nam. Việt Nam đã tích cực tham gia các công ước quốc tế và nghị định thư quan trọng về quyền con người và đã nội luật hoá các công ước và nghị định thư quan trọng nói trên. Hiến pháp nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 (sửa đổi năm 2001) tại Điều 50 đã quy định: *"Ở nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội được tôn trọng và thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và luật"*. Như vậy, có thể thấy ở Việt Nam, quyền con người gắn chặt với quyền công dân và thể hiện trong các quyền công dân. Việc không phân biệt một cách rõ ràng giữa quyền con người và quyền công dân có thể sẽ dẫn đến việc thiếu hiểu biết sâu sắc về quyền con người như là quyền của "công dân toàn cầu", trong khi đó quyền công dân chỉ là quyền xác định trong một quốc gia. Quyền con người có phạm vi chủ thể rộng hơn quyền công dân và được pháp luật quốc tế bảo vệ bên cạnh pháp luật quốc gia. Tuy nhiên, có thể thấy quy định trên đây của Hiến pháp đã đơn giản hoá cách hiểu về quyền con người và nó phù hợp với tình trạng ý thức pháp luật còn thấp của đa số dân cư ở Việt Nam vào thời điểm ban hành Hiến pháp năm 1992.

Hiến pháp năm 2013 đã đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của chế định quyền con người, quyền công dân trong tư duy

lập hiến Việt Nam. Hiến pháp năm 2013 đã dành 21 điều quy định về quyền con người. Khoản 1 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 đã quy định: *"Ở nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, đảm bảo theo Hiến pháp và pháp luật"*. Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp vì lí do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khoẻ cộng đồng (khoản 2 Điều 14).

1. Các quyền con người về dân sự, chính trị theo Hiến pháp năm 2013

Khác với Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 đã thay thế thuật ngữ *"mọi công dân"* bằng thuật ngữ *"mọi người"* trong nhiều điều luật quy định về quyền của cá nhân. Cụ thể:

- Mọi người có quyền bình đẳng trước pháp luật (khoản 1 Điều 16);

- Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội (khoản 2 Điều 16);

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là một bộ phận không tách rời của cộng đồng dân tộc Việt Nam (khoản 1 Điều 18);

- Nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn và phát huy bản sắc văn hoá dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình, quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước (khoản 2 Điều 18);

- Mọi người có quyền sống. Tính mạng con người được pháp luật bảo hộ. Không ai bị tước đoạt tính mạng trái luật (Điều 19);

- Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khoẻ, danh dự và nhân phẩm; không bị tra tấn, truy bức, nhục hình hay bất kì hình thức đối xử nào khác xâm

phạm thân thể, sức khoẻ, xúc phạm danh dự, nhân phẩm (khoản 1 Điều 20);

- Không ai có thể bị bắt nếu không có quyết định của toà án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt, giam giữ người do luật định (khoản 2 Điều 20);

- Mọi người có quyền hiến mô, bộ phận cơ thể người và hiến xác theo quy định của luật. Việc thử nghiệm y học, dược học hay bất kì hình thức thử nghiệm nào khác trên cơ thể người phải có sự đồng ý của người được thử nghiệm (khoản 3 Điều 20);

- Mọi người có quyền về bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình, có quyền bảo vệ danh dự, uy tín của mình. Thông tin về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình được pháp luật đảm bảo an toàn (khoản 1 Điều 21);

- Mọi người có quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư khác. Không ai được bóc mở, kiểm soát, thu giữ trái luật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin tiêng tư của người khác (khoản 2 Điều 21).

- Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở. Không ai được tự ý vào chỗ ở của người khác nếu không được người đó đồng ý (khoản 2 Điều 22).

- Mọi người có quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Các tôn giáo bình đẳng trước pháp luật. Nhà nước tôn trọng và bảo vệ quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo. Không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tự do, tín ngưỡng, tôn giáo để vi phạm pháp luật (Điều 24);

- Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người bị thiệt hại có

quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác (Điều 30);

- Người bị buộc tội được coi là không có tội cho đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và có bản án kết tội của toà án đã có hiệu lực pháp luật (khoản 1 Điều 31). Người bị buộc tội phải được toà án xét xử kịp thời trong thời hạn luật định, công bằng, công khai. Trường hợp xét xử kín theo quy định của luật thì việc tuyên án phải được công khai (khoản 2 Điều 31). Không ai bị kết án hai lần vì một tội phạm (khoản 3 Điều 31). Người bị bắt, tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử có quyền tự bào chữa, nhờ luật sư hoặc người khác bào chữa (khoản 4 Điều 31). Người bị bắt, tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự. Người vi phạm pháp luật trong việc bắt, giam, giữ, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án gây thiệt hại cho người khác phải bị xét xử theo pháp luật (khoản 5 Điều 31).

Các quyền con người về dân sự, chính trị trên đây quy định trong Hiến pháp năm 2013 tương ứng với các quyền con người được quy định trong Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948 và Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966.

2. Các quyền con người về kinh tế, xã hội và văn hoá theo Hiến pháp năm 2013

Bên cạnh các quyền dân sự, chính trị, Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận các quyền con người về kinh tế, xã hội, văn hoá. Đó là các quy định sau đây:

- Mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác (khoản 1

Điều 32). Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ (khoản 2 Điều 32). Trường hợp thật cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng chống thiên tai, Nhà nước trưng mua, trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức và cá nhân theo giá thị trường (khoản 3 Điều 32). Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm (Điều 33). Người làm công ăn lương được đảm bảo các điều kiện làm việc công bằng, an toàn; được hưởng lương, chế độ nghỉ ngơi (khoản 2 Điều 35). Nghiêm cấm phân biệt đối xử, cưỡng bức lao động, sử dụng nhân công dưới độ tuổi lao động tối thiểu (khoản 3 Điều 35);

- Nam, nữ có quyền kết hôn, li hôn; hôn nhân theo nguyên tắc tự nguyện, tiến bộ, một vợ, một chồng, vợ chồng bình đẳng, tôn trọng lẫn nhau. Nhà nước bảo hộ quyền lợi của người mẹ và trẻ em (Điều 35);

- Trẻ em được nhà nước, gia đình và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục; được tham gia vào các vấn đề về trẻ em. Nghiêm cấm xâm hại, hành hạ, ngược đãi, bỏ mặc, lạm dụng, bóc lột sức lao động và những hành vi khác vi phạm quyền trẻ em (khoản 1 Điều 37);

- Thanh niên được Nhà nước, gia đình và xã hội tạo điều kiện học tập và lao động, giải trí, phát triển thể lực, trí lực, bồi dưỡng đạo đức, truyền thống dân tộc, ý thức công dân; đi đầu trong công cuộc lao đông sáng tạo và bảo vệ Tổ quốc (khoản 2 Điều 37);

- Người cao tuổi được Nhà nước, gia đình và xã hội tôn trọng, chăm sóc và phát huy vai trò trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc (khoản 3 Điều 37);

- Mọi người có quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khoẻ, bình đẳng trong việc sử dụng các dịch vụ y tế và có nghĩa vụ thực hiện các quy định về phòng bệnh, khám bệnh, chữa bệnh (khoản 1 Điều 38);

- Mọi người có quyền nghiên cứu khoa học và công nghệ, sáng tạo văn học nghệ thuật và thụ hưởng lợi ích từ các hoạt động đó (Điều 40);

- Mọi người có quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hoá, tham gia vào đời sống văn hoá, sử dụng các cơ sở văn hoá (Điều 41);

Một số quyền cũng là nghĩa vụ gần đây được nhiều quốc gia ghi nhận như là một quyền và nghĩa vụ để đảm bảo xã hội phát triển bền vững cũng được Hiến pháp mới của ta ghi nhận: *"Mọi người được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường"* (Điều 43).

Một số quyền con người là các quyền mang tính nhân đạo cũng được Hiến pháp ta ghi nhận: *"Người nước ngoài đấu tranh vì tự do độc lập dân tộc, vì chủ nghĩa xã hội, dân chủ và hoà bình hoặc vì sự nghiệp khoa học mà bị bức hại thì được nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam cho phép cư trú"* (Điều 44).

3. Nghĩa vụ của con người

Mặc dù tên gọi của Chương II là quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân nhưng trong nội dung của Chương này cũng có những quy định về nghĩa vụ của con người. Trong khoa học pháp lí, người ta nói nhiều về nghĩa vụ của công dân, ít nói về nghĩa vụ của con người. Các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 không có điều nào quy định về nghĩa vụ của con người. Chỉ đến Hiến pháp năm 1992, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam có quy định: *"Người nước ngoài cư trú ở Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam"*. Quy định này có thể được coi là rất hợp lí vì bên cạnh việc thực hiện nghĩa vụ đó, họ được Nhà nước bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền lợi chính đáng theo pháp luật Việt Nam.

Với Hiến pháp năm 2013, bên cạnh việc quy định các quyền

con người trong 21 điều luật, Hiến pháp cũng dành 3 điều quy định về nghĩa vụ của con người. Đó là các nghĩa vụ:

- Nghĩa vụ bảo vệ môi trường (Điều 43): Theo quy định của Hiến pháp, các tổ chức, các cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lí nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại (khoản 3 Điều 63).

- Nghĩa vụ nộp thuế (Điều 47): Theo quy định của Hiến pháp, mọi người (công dân Việt Nam, công dân nước ngoài, người không quốc tịch) có nghĩa vụ nộp thuế. Các loại thuế mà con người phải nộp cho Nhà nước không phụ thuộc người đó có phải là công dân Việt Nam hay không. Đó có thể là thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao, thuế môn bài, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế tài nguyên, thuế chuyển thu nhập ra nước ngoài, thuế chuyển nhượng vốn đầu tư...

- Nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam (Điều 48): Công dân nước ngoài, người không quốc tịch cũng giống như công dân Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam. *Ví dụ,* họ phải tuân thủ luật lệ giao thông khi tham gia giao thông, nộp thuế môn bài nếu họ khai trương hoạt động kinh doanh, đóng thuế thu nhập cá nhân nếu họ có thu nhập cao...

V. QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

Hiến pháp năm 2013 đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được chuyển đổi thành "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân". Đây không chỉ đơn thuần là thay đổi tên gọi mà quan trọng hơn đó chính là việc thể chế hoá các quyền con người một cách cụ thể trong Hiến

pháp bên cạnh các quyền và nghĩa vụ của công dân.

Để hiểu một cách đầy đủ và toàn diện chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013 ta có thể phân chia các quyền của công dân thành các quyền về chính trị, dân sự (các quyền về tự do dân chủ và tự do cá nhân), các quyền về kinh tế, văn hoá, xã hội, cuối cùng ta xem xét các nghĩa vụ cơ bản của công dân.

1. Các quyền về chính trị, dân sự

- Quyền tham gia quản lí nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với các cơ quan nhà nước các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước (khoản 1 Điều 28). Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lí nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân (khoản 2 Điều 28). Quyền tham gia quản lí nhà nước và xã hội là một trong những quyền chính trị quan trọng nhất của công dân, đảm bảo cho công dân thực hiện quyền làm chủ Nhà nước, làm chủ xã hội, thực hiện phương châm mọi công việc của Nhà nước, của xã hội "*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*". Quyền tham gia quản lí nhà nước và xã hội của công dân được thể hiện bằng nhiều hình thức khác nhau: Quyền bầu cử, ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước; đóng góp ý kiến xây dựng phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, giáo dục v.v. của đất nước; tham gia đóng góp ý kiến xây dựng Hiến pháp và pháp luật; tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội...

- Quyền bầu cử và ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước là Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp. Việc thực hiện các quyền này do luật định (Điều 27). Quyền bầu cử và ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước là một quyền chính trị cực kì quan trọng của công dân. Nhờ quyền bầu cử mà các công dân có thể lựa chọn những người ưu tú nhất, đại diện cho ý chí, nguyện vọng, và quyền lợi của mình vào các cơ quan quyền lực nhà nước,

giải quyết những vấn đề quan trọng nhất của đất nước. Chính ở quyền này nhân dân lao động thực hiện quyền lực của mình, thực hiện quyền làm chủ đất nước, làm chủ xã hội của mình. Theo Điều 27 Hiến pháp năm 2013, công dân đủ 18 tuổi trở lên có quyền bầu cử, đủ 21 tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp. Việc thực hiện các quyền này do luật định. Nhà nước ta đã ban hành Luật bầu cử đại biểu Quốc hội ngày 18/4/1992 (thông qua tại kì họp thứ 11 Quốc hội khoá VII) thay thế cho Luật bầu cử Quốc hội ngày 18/12/1980. Sau đó Luật này được thay thế bằng Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 15/4/1997 và gần đây được sửa đổi, bổ sung bằng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 2001 và Luật sửa đổi một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân năm 2010. Theo Luật bầu cử đại biểu Quốc hội ban hành ngày 15/4/1997 (sửa đổi năm 2001 và năm 2010), Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân ngày 26/11/2003 (sửa đổi năm 2010), những người không có quyền bầu cử và ứng cử vào Quốc hội và hội đồng nhân dân là những người mất trí và những người bị pháp luật hoặc toà án tước quyền đó. Quyền bầu cử của công dân được thực hiện với nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín, thể hiện chế độ dân chủ rộng rãi của Nhà nước xã hội chủ nghĩa, tạo điều kiện cho nhân dân lao động thực hiện quyền làm chủ Nhà nước và xã hội.

Một trong những quyền chính trị quan trọng mà Hiến pháp xác lập cho con người và công dân Việt Nam là quyền khiếu nại, tố cáo. Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức,cá nhân"* (khoản 1 Điều 30); *"Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự theo quy định*

của pháp luật" (khoản 2 Điều 30); *"Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác"* (khoản 3 Điều 30). Về cơ bản Điều 30 Hiến pháp năm 2013 là sự ghi nhận lại Điều 74 Hiến pháp năm 1992 bằng quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất đảm bảo cho các công dân được thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo và buộc các cơ quan nhà nước, các nhà chức trách phải xem xét và giải quyết kịp thời. Đồng thời Hiến pháp năm 2013 đã có bước phát triển mới khi coi quyền này không những là quyền của công dân mà là quyền của con người khi thay thế thuật ngữ "công dân có quyền" bằng thuật ngữ "mọi người có quyền". Hiến pháp không những nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo mà đồng thời còn nghiêm cấm việc lợi dụng quyền khiếu nại tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác. Đây là sự kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992. Thực tế cho thấy rằng việc vu khống, vu cáo người khác là một hành vi nguy hiểm cho xã hội, làm tổn thất danh dự, nhân phẩm và cuộc sống bình thường của con người và công dân.

- Quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, quyền hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật (Điều 25). Đây là những quyền dân sự đồng thời cũng là quyền chính trị của công dân. Nhà nước ta tôn trọng quyền tự do dân chủ của mọi công dân vì sự phát triển tự do của mỗi người là điều kiện phát triển tự do của tất cả mọi người.[1] Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định quyền tiếp cận thông tin. Quyền tiếp cận thông tin được hiểu là quyền được nhận tin và truyền tin theo quy định của pháp luật. Ngày nay khi mà thông tin đã trở thành một yếu tố vô cùng quan trọng trong các hoạt động chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội thì quyền được thông tin trở thành một quyền quan trọng và không thể thiếu được trong các quyền cơ bản của công dân.

---

(1).Xem: *Mác - Ăngghen Tuyển tập*, Tập 2, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1971, tr. 54.

- Quyền tự do tín ngưỡng tôn giáo (Điều 24). Quyền này cho phép mỗi công dân được tự do theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Các tôn giáo đều bình đẳng trước pháp luật. Những nơi thờ tự của các tín ngưỡng, tôn giáo được pháp luật bảo hộ. Hiến pháp một mặt quy định không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, mặt khác quy định không ai được lợi dụng tự do tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước.

- Quyền bất khả xâm phạm về thân thể (Điều 20). Theo quy định của Điều 20, công dân có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khoẻ, danh dự và nhân phẩm. Không ai có thể bị bắt, nếu không có quyết định của toà án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt và giam giữ phải đúng pháp luật. Nghiêm cấm mọi hình thức truy bức, nhục hình, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của công dân.

- Quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở (Điều 22). Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở được hiểu là không ai được tự ý vào chỗ ở của người khác nếu không được người đó đồng ý, trừ trường hợp pháp luật cho phép. Việc khám xét phải do đại diện cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành theo quy định của pháp luật.

- Quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín của con người và công dân (Điều 21). Quyền này được hiểu là không ai được tự ý khám xét, bóc mở, thu giữ, kiểm soát thư tín, điện tín, điện thoại của con người và công dân. Nội dung thư tín, điện tín, điện thoại được giữ bí mật. Việc bóc mở, kiểm soát, thu giữ thư tín, điện tín của con người và công dân phải do người có thẩm quyền tiến hành theo quy định của pháp luật.

- Quyền tự do đi lại và cư trú (Điều 23). Theo quy định của Hiến pháp hiện hành, công dân Việt Nam có quyền tự do đi lại và cư trú trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về

nước theo quy định của pháp luật. Như vậy, cũng như các Hiến pháp trước đây, Hiến pháp mới cho phép công dân Việt Nam có quyền tự do đi lại và lựa chọn chỗ ở cho bản thân và gia đình ở mọi nơi trên đất Việt Nam đồng thời cho phép công dân tự do ra nước ngoài, từ nước ngoài về nước và nhà nước thực hiện các thủ tục pháp lí để đảm bảo cho công dân thực hiện các quyền này.

2. Các quyền về kinh tế, văn hoá, xã hội

- Quyền làm việc (Điều 35) là một trong những quyền quan trọng nhất của công dân trong lĩnh vực các quyền về kinh tế, văn hoá, xã hội. Theo Hiến pháp năm 1992, lao động là quyền và nghĩa vụ của công dân, tuy nhiên theo Hiến pháp năm 2013 lao động là quyền chứ không phải là nghĩa vụ. Mặt khác Hiến pháp năm 2013 còn quy định nghiêm cấm cưỡng bức lao động và sử dụng nhân công dưới độ tuổi lao động tối thiểu. Nhà nước và xã hội có kế hoạch tạo ngày càng nhiều việc làm cho người lao động. Nhà nước ban hành chính sách, chế độ bảo hộ lao động, Nhà nước quy định thời gian lao động, chế độ tiền lương, chế độ nghỉ ngơi và chế độ bảo hiểm xã hội đối với viên chức nhà nước và những người làm công ăn lương, khuyến khích phát triển các hình thức bảo hiểm xã hội khác đối với người lao động.

- Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm (Điều 33). So với Hiến pháp năm 1992, đây là một quy định mới. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, công dân có quyền được kinh doanh sản xuất, có quyền sở hữu những thu nhập hợp pháp, của cải để dành, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác. Trên cơ sở tự nguyện, dân chủ và cùng có lợi, người lao động có thể góp vốn, góp sức, hợp tác sản xuất kinh doanh trong các tổ chức kinh tế tập thể dưới nhiều hình thức với quy mô và mức độ tập thể hoá thích hợp. Kinh tế cá thể được hoạt động trong các ngành, nghề theo quy

định của pháp luật. Kinh tế gia đình được khuyến khích phát triển. Tổ chức và cá nhân có quyền thành lập doanh nghiệp không bị hạn chế về quy mô và địa bàn hoạt động. Kinh tế tư bản tư nhân được phép phát triển trong các ngành có lợi cho quốc kế dân sinh do pháp luật quy định, có thể được liên doanh với tổ chức kinh tế doanh nghiệp nhà nước dưới nhiều hình thức. Doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế có thể liên doanh với cá nhân, tổ chức kinh tế nước ngoài theo quy định của pháp luật. Tài sản hợp pháp của các doanh nghiệp được Nhà nước bảo hộ. Các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đều bình đẳng trước pháp luật. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1992 quy định quyền tự do kinh doanh là quyền của công dân, còn Hiến pháp năm 2013 có bước phát triển mới khi quy định quyền tự do kinh doanh không những là quyền của công dân mà là quyền của con người. Cá nhân dù là công dân Việt Nam hay không, theo quy định của Hiến pháp cũng có quyền tự do kinh doanh.

- Bên cạnh quyền làm việc, Hiến pháp xác lập quyền học tập của công dân. Khác với quyền làm việc, học tập vừa là quyền vừa là nghĩa vụ của công dân. Ngay cả khi nước nhà mới giành được độc lập Chủ tịch Hồ Chí Minh đã quan tâm đến vấn đề nâng cao dân trí. Người đã xác định rằng học tập là quyền của mỗi công dân của một nhà nước độc lập đồng thời nó cũng phải là bổn phận của mỗi người. Người đã viết: "*Muốn giữ vững nền độc lập, muốn cho dân mạnh, nước giàu; mọi người Việt Nam phải hiểu biết quyền lợi của mình, bổn phận của mình, phải có kiến thức mới để tham gia vào công cuộc xây dựng nước nhà và trước hết phải biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ*".[1] Các hiến pháp của nước ta trong lịch sử bao giờ cũng ghi nhận quyền học tập, coi nó là một trong những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (Điều 15 Hiến pháp năm 1946, Điều 33 Hiến pháp năm 1959, Điều 60 Hiến pháp

(1).Xem: *Hồ Chí Minh Tuyển tập*, Tập I, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1980, tr.368.

năm 1980, Điều 59 Hiến pháp 1992).

- Quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khoẻ (Điều 38). Theo Hiến pháp năm 2013, mọi người có quyền được hưởng chế độ bảo vệ, chăm sóc sức khoẻ, bình đẳng trong việc sử dụng các dịch vụ y tế và có nghĩa vụ thực hiện các quy định về phòng bệnh, khám bệnh, chữa bệnh. So với Hiến pháp năm 1992 đây cũng là bước tiến bộ mới vì theo Hiến pháp năm 2013, quyền này không chỉ dành cho công dân Việt Nam mà là quyền dành cho mọi người sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam.

- Quyền có nơi ở hợp pháp (Điều 22). Khác với Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 không quy định công dân Việt Nam có quyền xây dựng nhà ở. Trong điều kiện hiện nay khi dân số nước ta ngày càng tăng, còn diện tích đất ở không thể tăng được, Nhà nước ta không thể đảm bảo quyền xây dựng nhà ở cho mọi công dân có nhu cầu về nhà ở, vì vậy Nhà nước chỉ có thể đảm bảo cho công dân quyền có nơi ở hợp pháp.

- Quyền bình đẳng của phụ nữ đối với nam giới (Điều 26). Theo Hiến pháp năm 1992, công dân nữ và nam có quyền ngang nhau về mọi mặt chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội và gia đình. Nhà nước nghiêm cấm mọi hành vi phân biệt đối xử với phụ nữ, xúc phạm nhân phẩm phụ nữ. Lao động nữ và nam có việc làm như nhau thì hưởng lương ngang nhau. Lao động nữ có quyền hưởng chế độ thai sản. Phụ nữ là viên chức nhà nước và người làm công ăn lương có quyền nghỉ trước và sau khi sinh đẻ mà vẫn hưởng lương, phụ cấp theo quy định của pháp luật. Nhà nước và xã hội tạo điều kiện để phụ nữ nâng cao trình độ về mọi mặt, không ngừng phát huy vai trò của mình trong xã hội. Nhà nước chăm lo phát triển các nhà hộ sinh, khoa nhi, nhà trẻ và các cơ sở phúc lợi xã hội khác để giảm nhẹ gánh nặng gia đình tạo điều kiện cho phụ nữ sản xuất, công tác, học tập, chữa bệnh, nghỉ ngơi và làm tròn bổn phận của người mẹ.

- Quyền được bảo hộ về hôn nhân và gia đình (Điều 36). Nam, nữ có quyền kết hôn, li hôn. Nhà nước bảo hộ chế độ hôn nhân theo nguyên tắc tự nguyện, tiến bộ, một vợ một chồng, vợ chồng bình đẳng, tôn trọng lẫn nhau. Trẻ em được Nhà nước, gia đình và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục; được tham gia các vấn đề về trẻ em. Nghiêm cấm xâm hại, hành hạ, ngược đãi, bỏ mặc, lạm dụng, bóc lột sức lao động và những hành vi khác vi phạm quyền trẻ em (khoản 1 Điều 37).

Ngoài những quyền đã phân tích ở trên, Hiến pháp năm 2013 còn ghi nhận các quyền khác của công dân như quyền được đảm bảo an sinh xã hội (Điều 34), quyền xác định dân tộc của mình, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp (Điều 42), quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hoá, sử dụng các cơ sở văn hoá (Điều 41), quyền được sống trong môi trường trong lành (Điều 43)... Công dân Việt Nam được hưởng tất cả các quyền khác thuộc phạm vi quyền con người được quy định trong Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền, trong các công ước quốc tế về các quyền dân sự chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội mà Việt nam đã kí kết hoặc gia nhập và được quy định trong Hiến pháp và pháp luật Việt Nam.

3. Các nghĩa vụ cơ bản của công dân

Về nghĩa vụ cơ bản của công dân, Hiến pháp năm 2013 kế thừa những quy định của các Hiến pháp trước đây đồng thời cũng bổ sung hoàn thiện thêm một bước. Theo Hiến pháp năm 1946, công dân Việt Nam chỉ có các nghĩa vụ cơ bản sau đây: Bảo vệ Tổ quốc, tôn trọng Hiến pháp, tuân theo pháp luật và nghĩa vụ phải đi lính. Hiến pháp năm 1959 đã quy định thêm những nghĩa vụ mới như: Tuân theo kỉ luật lao động, trật tự công cộng và những quy tắc sinh hoạt xã hội, nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản công cộng, nghĩa vụ đóng thuế theo pháp luật. Hiến pháp năm 1980, một mặt ghi nhận lại những nghĩa vụ đã quy định trong Hiến pháp năm 1959, mặt khác xác định thêm những nghĩa vụ

mới của công dân như nghĩa vụ phải trung thành với Tổ quốc, nghĩa vụ tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân, nghĩa vụ bảo vệ an ninh, chính trị và trật tự an toàn xã hội; giữ gìn bí mật nhà nước; nghĩa vụ tham gia lao động công ích theo quy định của pháp luật. Hiến pháp năm 1992 đã ghi nhận lại tất cả các nghĩa vụ cơ bản của công dân mà Hiến pháp năm 1980 đã quy định. Đó là nghĩa vụ phải trung thành với Tổ quốc (Điều 76); nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc trong đó có nghĩa vụ quân sự và tham gia quốc phòng toàn dân (Điều 77); nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, tham gia bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội, giữ gìn bí mật quốc gia, chấp hành những quy tắc sinh hoạt công cộng (Điều 79); nghĩa vụ đóng thuế và lao động công ích theo quy định của pháp luật (Điều 80). Riêng nghĩa vụ công dân tôn trọng và bảo vệ tài sản xã hội chủ nghĩa (quy định trong Điều 79 Hiến pháp năm 1980) được thay thế bằng nghĩa vụ công dân tôn trọng và bảo vệ tài sản của Nhà nước và lợi ích công cộng (Điều 78 Hiến pháp năm 1992). Sự thay thế này là hợp lí vì khái niệm tài sản xã hội chủ nghĩa là khái niệm chưa thật sự được định hình, vì thế mỗi người có thể hiểu nó theo một cách khác nhau. Còn nói tài sản của Nhà nước thì mọi công dân ai cũng có thể hiểu rằng đó là tài sản thuộc sở hữu nhà nước, do Nhà nước thực hiện quyền định đoạt. So với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 có thêm một điều mới dành cho người nước ngoài (Điều 81). Điều này quy định người nước ngoài cư trú ở Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam. Đồng thời với nghĩa vụ này họ có quyền được Nhà nước Việt Nam bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền lợi chính đáng theo pháp luật Việt Nam. Đây là bước phát triển mới của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Nó phù hợp với tinh thần của pháp luật quốc tế về quyền con người đồng thời nó cũng phù hợp với nguyên tắc hiến pháp của chế định quyền và nghĩa vụ của công dân là tôn trọng các quyền con người

về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội. Quy định này trong đạo luật cơ bản của Nhà nước tạo điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài đến Việt Nam, phục vụ việc mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học kĩ thuật và giao lưu với thị trường thế giới.

Hiến pháp năm 2013 quy định công dân Việt Nam có các nghĩa vụ sau đây:

- Nghĩa vụ trung thành với Tổ quốc (Điều 44);

- Nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc (khoản 1 Điều 45);

- Nghĩa vụ quân sự và tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân (khoản 2 Điều 45);

- Nghĩa vụ tham gia bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội (Điều 46);

- Nghĩa vụ chấp hành các quy tắc sinh hoạt công cộng (Điều 46);

- Nghĩa vụ bảo vệ môi trường (Điều 43);

- Nghĩa vụ nộp thuế (Điều 47);

- Nghĩa vụ học tập (Điều 39);

- Nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam.

VI. SỰ PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỊNH QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN QUA CÁC HIẾN PHÁP NĂM 1946, 1959, 1980, 1992, 2013

Cho đến nay, lịch sử lập hiến Việt Nam mới gần 70 năm, đó là khoảng thời gian không dài so với lịch sử lập hiến gần 230 năm của nước Mĩ nhưng lịch sử lập hiến nước ta đã có 5 bản hiến pháp, đánh dấu năm giai đoạn phát triển quan trọng của Nhà nước Việt Nam. Cùng với sự phát triển của các chế định khác như chế định nguyên thủ quốc gia, chế định về Chính phủ, Quốc hội, toà án nhân dân v.v. chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân cũng phát triển và ngày càng hoàn thiện, phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước.

1. Hiến pháp năm 1946

Hiến pháp năm 1946 là bản Hiến pháp coi trọng chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Bằng chứng là trong số bảy chương của Hiến pháp thì Chương về quyền lợi và nghĩa vụ công dân được xếp thứ hai. Một trong ba nguyên tắc xây dựng Hiến pháp là nguyên tắc đảm bảo các quyền tự do, dân chủ của công dân. Với Hiến pháp năm 1946, lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, nhân dân Việt Nam được đảm bảo các quyền tự do, dân chủ. Điều 10 Hiến pháp năm 1946 quy định: "*Công dân Việt Nam có quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài*". Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, quyền bình đẳng của mọi công dân trước pháp luật được ghi nhận trong đạo luật cơ bản của Nhà nước. Và cũng lần đầu tiên trong lịch sử dân tộc, phụ nữ được ngang quyền với nam giới về mọi phương diện. Với bản Hiến pháp đầu tiên, công dân Việt Nam được hưởng quyền bầu cử, ứng cử, nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra khi họ tỏ ra không xứng đáng với danh hiệu đó.

Hiến pháp đầu tiên của nước ta khác với Hiến pháp đầu tiên của nước Nga Xô viết năm 1918 ở chỗ nó bảo vệ quyền tư hữu tài sản của mọi công dân Việt Nam . Chính điều này đã đáp ứng được nguyện vọng của các tầng lớp nông dân, thợ thủ công, thương nhân, tư sản dân tộc, địa chủ kháng chiến, thực hiện chính sách đoàn kết rộng rãi toàn dân, thêm bạn, bớt thù trong điều kiện Nhà nước cách mạng còn non trẻ đang gặp nhiều khó khăn. Từ những điều đã phân tích trên, có thể nói rằng chế định quyền và nghĩa vụ của công dân trong Hiến pháp năm 1946 là một chế định quy định chế độ dân chủ rộng rãi.

2. Hiến pháp năm 1959

Hiến pháp năm 1959 mở rộng quyền của công dân đồng thời quy định cơ chế đảm bảo việc thực hiện các quyền đó. Ngoài

những quyền và tự do đã được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 ghi nhận những thành tựu mới của Nhà nước dân chủ nhân dân trong việc hình thành và phát triển quan hệ lao động mới. Đạo luật cơ bản của Nhà nước không những quy định lao động là cơ sở phát triển kinh tế của đất nước, cơ sở nâng cao đời sống văn hoá của nhân dân mà còn quy định đó là nghĩa vụ và danh dự của công dân (Điều 21 và Điều 32). Bằng quy định đó, Hiến pháp năm 1959 đã xác định một quan điểm mới về lao động, với quan điểm này nhân dân Việt Nam vốn dĩ cần cù, sáng tạo, phát triển thêm tư chất đạo đức tốt đẹp của mình, coi lao động không những là nguồn gốc của cải xã hội, mà còn là nhu cầu của đời sống tinh thần của nhân dân. Điều 30 Hiến pháp năm 1959 quy định: "*Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà có quyền làm việc. Nhà nước dựa vào sự phát triển có kế hoạch của nền kinh tế quốc dân, dần dần mở rộng công việc làm, cải thiện điều kiện lao động và lương bổng, để đảm bảo cho công dân được hưởng quyền đó*". Đưa vào Hiến pháp quyền làm việc và đảm bảo cho công dân thực hiện quyền đó là một thành tựu lớn của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Cùng với quyền làm việc, Hiến pháp còn quy định quyền nghỉ ngơi. Điều 31 Hiến pháp năm 1959 ghi nhận: "*Người lao động có quyền nghỉ ngơi. Nhà nước quy định thời gian làm việc và chế độ nghỉ ngơi của công nhân và viên chức, mở rộng dần những điều kiện vật chất về nghỉ ngơi và an dưỡng, để đảm bảo cho người lao động hưởng các quyền đó*". Ngoài những quyền mà Hiến pháp năm 1946 đã ghi nhận, Hiến pháp năm 1959 quy định thêm nhiều quyền mới. *Ví dụ:* Quyền của người lao động được giúp đỡ về vật chất khi già yếu, bệnh tật, hoặc mất sức lao động (Điều 32); quyền tự do nghiên cứu khoa học, sáng tác văn học, nghệ thuật và tiến hành các hoạt động văn hoá khác (Điều 34); quyền khiếu nại, tố cáo với bất cứ cơ quan nhà nước nào về những hành vi phạm pháp

của nhân viên cơ quan nhà nước (Điều 29). Về quyền bình đẳng của phụ nữ đối với nam giới, Hiến pháp năm 1959 đã phát triển thêm một bước mới. Hiến pháp năm 1959 quy định rõ ràng, cụ thể hơn. Điều 24 Hiến pháp năm 1959 quy định: "... *Cùng làm việc như nhau, phụ nữ được hưởng lương ngang với nam giới. Nhà nước đảm bảo cho phụ nữ công nhân và phụ nữ viên chức được nghỉ trước và sau khi đẻ mà vẫn hưởng nguyên lương. Nhà nước bảo hộ quyền lợi của người mẹ và của trẻ em, bảo đảm phát triển các nhà đỡ đẻ, nhà giữ trẻ và vườn trẻ*". Cùng với việc quy định những quyền mới, Hiến pháp năm 1959 cũng quy định những nghĩa vụ mới mà trong Hiến pháp năm 1946 chưa được ghi nhận. Lần đầu tiên trong Hiến pháp quy định công dân có nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản công cộng (Điều 40).

3. Hiến pháp năm 1980

Kế tục và phát triển Hiến pháp năm 1946 và 1959, Hiến pháp năm 1980 một mặt ghi nhận lại quyền và nghĩa vụ công dân đã quy định trong hai Hiến pháp trước, mặt khác quy định thêm một số quyền và nghĩa vụ mới phù hợp với tình hình mới, giai đoạn mới của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. So với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 đã quy định thêm một số quyền mới của công dân như quyền tham gia quản lí công việc của Nhà nước và xã hội (Điều 56), quyền được khám và chữa bệnh không phải trả tiền (Điều 61), quyền có nhà ở (Điều 62), quyền được học tập không phải trả tiền (Điều 60), quyền của các xã viên hợp tác xã được hưởng phụ cấp sinh đẻ (Điều 63). Hiến pháp cũng xác định thêm một số nghĩa vụ mới của công dân: Công dân phải trung thành với Tổ quốc (Điều 76), ngoài bổn phận làm nghĩa vụ quân sự, công dân phải tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân; ngoài nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, kỉ luật lao động, tôn trọng những quy tắc sinh hoạt xã hội, công dân còn phải bảo vệ an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội, giữ gìn bí mật nhà nước;

ngoài nghĩa vụ đóng thuế công dân còn phải tham gia lao động công ích theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, một số quyền mới quy định trong Hiến pháp năm 1980 không phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước. Như đã phân tích ở phần nguyên tắc hiến pháp của chế định quyền và nghĩa vụ của công dân, việc quy định "*chế độ học không phải trả tiền*" (Điều 60) không phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội của nước ta. Nhà nước ta còn nghèo, việc thực hiện "*chế độ học không phải trả tiền*" là thiếu cơ sở thực tiễn. Cũng như quy định ở Điều 60, việc quy định "*chế độ khám bệnh và chữa bệnh không phải mất tiền*" (Điều 61) mang tính chủ quan duy ý chí, không phù hợp với điều kiện kinh tế nước nhà, gây nhiều hậu quả tiêu cực trong xã hội. Quyền có nhà ở, trên thực tế, chưa có điều kiện để thực hiện một cách đầy đủ. Vì vậy Điều 62 Hiến pháp năm 1980 nói về quyền có nhà ở của công dân cũng chỉ mang tính chất cương lĩnh.

Nhìn nhận khách quan, chúng ta phải thấy rằng có một số quyền của công dân được quy định trong Hiến pháp năm 1946 nhưng về sau do hoàn cảnh lịch sử và quan điểm chính trị mà chúng ta phải hạn chế, không quy định trong Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980. *Ví dụ:* Quyền tự do xuất bản, quyền tự do đi ra nước ngoài (Điều 10 Hiến pháp năm 1946), quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam theo Hiến pháp năm 1946 được Nhà nước bảo đảm (Điều 12 Hiến pháp năm 1946), còn trong Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980 các quyền đó không được ghi nhận.

Mặc dù có những hạn chế đã nói trên nhưng so với Hiến pháp năm 1946 và 1959, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân theo Hiến pháp năm 1980 vẫn là một bước phát triển mới, phong phú hơn, nhiều quyền mới đã được ghi nhận trong Hiến pháp.

4. Hiến pháp năm 1992

Cũng như các chế định khác như: chế độ chính trị, chế độ

kinh tế, các chế định về bộ máy nhà nước... chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp năm 1992 đánh dấu một giai đoạn phát triển mới trong lịch sử lập hiến Việt Nam. Bên cạnh việc Hiến pháp mở rộng quyền và nghĩa vụ công dân còn tính đến khả năng thực thi của các quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Hiến pháp năm 1992 đã khắc phục một số hạn chế về tư tưởng chủ quan duy ý chí trong Hiến pháp năm 1980 bằng các quy định phù hợp hơn với điều kiện kinh tế- xã hội của Việt Nam. Việc quy định quyền có việc làm của công dân trong Hiến pháp năm 1980 không hoàn toàn phù hợp với điều kiện thực tiễn. Thực tế cho thấy rằng việc đảm bảo cho mọi công dân có việc làm không phải là vấn đề đơn giản. Ngay ở các nước có nền kinh tế phát triển và có thể chế dân chủ thì "quyền có việc làm" cho mọi người vẫn là một vấn đề nan giải. Vì vậy, Hiến pháp năm 1992 xác định: "*Nhà nước và xã hội có kế hoạch tạo ngày càng nhiều việc làm cho người lao động*" là quy định đúng đắn nhất. Nó phù hợp với đường lối kinh tế của Nhà nước ta là phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lí của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa, phù hợp với cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên nhiều hình thức sở hữu về tư liệu sản xuất; phù hợp với mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước ta là làm cho dân giàu, nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở giải phóng mọi năng lực sản xuất, phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế.

Như đã phân tích ở phần những nguyên tắc hiến pháp của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, việc quy định "*chế độ giáo dục phổ thông bắt buộc*" và "*chế độ học không phải trả tiền*" trong Hiến pháp năm 1980 là không phù hợp với điều kiện

kinh tế-xã hội. Nhà nước ta còn nghèo, việc thực hiện chế độ giáo dục phổ thông bắt buộc không thể thực hiện được. Và nếu thực hiện chế độ học không trả tiền cho tất cả các cấp bậc, trình độ thì Nhà nước không đủ khả năng trả lương cho đội ngũ giáo viên. Chế độ lương bổng thấp khiến cho những người làm công tác giáo dục không có cuộc sống bình thường là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm cho nền giáo dục của chúng ta xuống cấp nhanh chóng. Khắc phục tình trạng nói trên, Hiến pháp năm 1992 đã sửa đổi Hiến pháp năm 1980 bằng những quy định phù hợp với những điều kiện kinh tế nước nhà. Hiến pháp năm 1992 đã xác định chỉ có "*bậc tiểu học là bắt buộc, không phải trả học phí*" và "*công dân có quyền học văn hoá và học nghề bằng nhiều hình thức*". Ngoài việc học nghề và học văn hoá ở các trường công lập, công dân có thể học văn hoá, học nghề ở các trường dân lập.

Một trong những quyền chính trị quan trọng mà Hiến pháp xác lập cho công dân Việt Nam là quyền khiếu nại, tố cáo. Điều 74 Hiến pháp năm 1992 quy định: "*Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào. Việc khiếu nại, tố cáo phải được cơ quan nhà nước xem xét và giải quyết trong thời hạn pháp luật quy định. Mọi hành vi xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân phải được kịp thời xử lí nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác*". Về cơ bản Điều 74 Hiến pháp năm 1992 là sự ghi nhận lại Điều 73 Hiến pháp năm 1980, bằng quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất, đảm bảo cho các công dân được thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo và buộc các cơ quan nhà nước, các nhà chức

trách phải xem xét và giải quyết kịp thời. Hiến pháp không những nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo mà đồng thời còn nghiêm cấm việc lợi dụng quyền khiếu nại tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác. Đây là một điểm phát triển mới của Hiến pháp năm 1992. Thực tế cho thấy rằng việc vu khống, vu cáo người khác là một hành vi nguy hiểm cho xã hội, làm tổn thất danh dự, nhân phẩm và cuộc sống bình thường của công dân.

So với hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 1992 ghi nhận thêm một số quyền tự do mới của công dân. Một trong những quyền mới đó là quyền được thông tin. Quyền được thông tin được hiểu là quyền được nhận tin và truyền tin theo quy định của pháp luật. Ngày nay khi mà thông tin đã trở thành một yếu tố vô cùng quan trọng trong các hoạt động chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội thì quyền được thông tin trở thành một quyền quan trọng và không thể thiếu được trong các quyền cơ bản của công dân.

Quyền tự do đi lại và cư trú (Điều 68) cũng có những điểm mới so với Hiến pháp 1959 và 1980. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, công dân Việt Nam có quyền tự do đi lại và cư trú trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước theo quy định của pháp luật. Như vậy, cũng như các Hiến pháp trước đây, Hiến pháp mới cho phép công dân Việt Nam có quyền tự do đi lại và lựa chọn chỗ ở cho bản thân và gia đình ở mọi nơi trên đất Việt Nam. So với Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980, quyền tự do đi ra nước ngoài trong Hiến pháp năm 1992 được quy định rõ ràng hơn. Hiến pháp năm 1959 chỉ quy định "*công dân Việt Nam có quyền tự do cư trú và đi lại*", Hiến pháp năm 1980 cũng quy định chung chung "*quyền tự do cư trú và đi lại được tôn trọng theo quy định của pháp luật*". Chính những quy định chưa thật rõ ràng đó đã tạo điều kiện cho bệnh quan liêu, cửa quyền, hách dịch gây không ít phiền nhiễu cho những người Việt Nam muốn đi ra nước ngoài với những lí do chính đáng mà pháp

luật cho phép. Việc quy định trong đạo luật cơ bản của Nhà nước quyền của công dân được "*tự do đi ra nước ngoài và từ nước ngoài trở về theo quy định của pháp luật*" đáp ứng nguyện vọng chính đáng của mọi người, phù hợp với đường lối đối ngoại của Nhà nước ta là mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị và xã hội khác nhau. Đó cũng là sự ghi nhận lại Điều 10 Hiến pháp năm 1946 - Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước ta, trong đó đã tuyên bố: "*Công dân Việt Nam có quyền tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài*".

Với mục đích đề cao hơn nữa việc bảo vệ các quyền tự do dân chủ và tự do cá nhân cho công dân, các nhà lập pháp đã đưa vào trong đạo luật cơ bản của Nhà nước, văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất quyền "*không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Toà án đã có hiệu lực pháp luật. Người bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự. Người làm trái pháp luật trong việc bắt, giam giữ, truy tố, xét xử gây thiệt hại cho người khác phải bị xử lí nghiêm minh*" (Điều 72). Đây là một bước phát triển mới của Hiến pháp năm 1992. Trước đây, vấn đề trên chỉ được thể chế hoá trong Bộ luật hình sự do Quốc hội thông qua ngày 28/12/1989. Tình hình thực tế của đất nước cho thấy rằng việc buộc tội, bắt và giam giữ công dân trái pháp luật vẫn còn tồn tại. Vì vậy, chúng ta không chỉ thể chế hoá những quy định trên trong Bộ luật hình sự mà nhất thiết phải thể chế hoá trong đạo luật cơ bản của Nhà nước.

Với Hiến pháp năm 1992 lần đầu tiên các quyền con người được ghi nhận trong Hiến pháp. Tuy nhiên, như đã phân tích ở mục I, việc quy định các quyền con người thể hiện trong các quyền công dân cho thấy Hiến pháp năm 1992 chưa phân biệt rõ ràng sự khác biệt giữa quyền con người và quyền công dân. Điểm hạn chế này đã được Hiến pháp năm 2013 khắc phục một cách triệt để.

5. Hiến pháp năm 2013

Với phần phân tích ở mục IV, chúng ta thấy lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 đã dành hẳn 21 điều quy định trực tiếp về quyền con người và cũng lần đầu tiên Hiến pháp có chế định về "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" (các hiến pháp trước đây chỉ có chế định "Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân"). Với Hiến pháp năm 2013, hầu hết các quyền trước đây chỉ quy định cho công dân Việt Nam nay được quy định cho mọi người được hưởng. Cùng với sự ghi nhận lại các quyền và nghĩa vụ trong các Hiến pháp trước, lần đầu tiên một số quyền và nghĩa vụ con người và công dân được ghi nhận trong Hiến pháp mới như quyền được sống trong môi trường trong lành và nghĩa vụ bảo vệ môi trường (Điều 43), quyền được đảm bảo an sinh xã hội (Điều 34), quyền được hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hoá, tham gia vào đời sống văn hoá, sử dụng các cơ sở văn hoá (Điều 41). Ngoài các điểm mới trên đây, Hiến pháp năm 2013 còn quy định quyền của mọi người được hiến mô, bộ phận cơ thể người và hiến xác theo quy định của luật. Việc thử nghiệm y học, dược học, khoa học hay bất kì hình thức thử nghiệm nào khác trên cơ thể người đều phải được sự đồng ý của người thử nghiệm (khoản 3 Điều 20). Điểm mới cũng được nhiều chuyên gia pháp luật về Hiến pháp đánh giá cao về chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân trong Hiến pháp năm 2013 là nguyên tắc *"quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khoẻ cộng đồng"* (khoản 2 Điều 14). Hơn thế nữa, vị trí thứ hai trong Hiến pháp được dành cho chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đã thể hiện sự đề cao quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp.

Tóm lại, năm bản hiến pháp nước ta đánh dấu năm giai đoạn phát triển của chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp năm 2013 là sự thừa kế và phát triển của các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992. Với sự ra đời của Hiến pháp năm 2013, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam đã tiến một bước dài trên con đường phát triển và hoàn thiện./.

CHƯƠNG IX

BỘ MÁY NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Vấn đề tổ chức bộ máy chính quyền nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng, nó thể hiện sức mạnh của Nhà nước, của chế độ xã hội chủ nghĩa; bảo đảm cho Nhà nước ta thực hiện được chức năng và nhiệm vụ của mình một cách có hiệu quả nhất. Vì vậy, Đảng cộng sản Việt Nam rất quan tâm và chú trọng việc xây dựng, củng cố và hoàn thiện bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương. Báo cáo chính trị của Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IV đã nhấn mạnh: *"Nhiệm vụ cách mạng của giai đoạn mới đòi hỏi Đảng ta và nhân dân ta phải đặc biệt quan tâm nhanh chóng xây dựng và củng cố bộ máy chính quyền nhà nước... tiếp tục hoàn thiện bộ máy chính quyền nhà nước"*. Trong công cuộc đổi mới hiện nay, cần phải *"tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam"*.[1]

I. KHÁI NIỆM VỀ BỘ MÁY NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1. Khái niệm chung về bộ máy nhà nước và các cơ quan nhà nước của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Việc nghiên cứu khái niệm bộ máy nhà nước và các cơ quan nhà nước nhằm làm sáng tỏ bản chất, đặc điểm, chức năng và

(1).Xem: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng cộng sản Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 129.

nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước. Nó không chỉ có ý nghĩa sâu sắc về mặt lí luận mà còn có ý nghĩa thực tiễn to lớn.

Trong hệ thống chính trị của nước ta, Nhà nước chiếm vị trí đặc biệt quan trọng, là công cụ có hiệu lực nhất để tiến hành cách mạng xã hội chủ nghĩa. Bộ máy nhà nước khác các tổ chức xã hội ở nhiều điểm nhưng cơ bản là ở chỗ nó được sử dụng quyền lực nhà nước và hệ thống pháp luật với sức mạnh cưỡng chế.

Các nước tư sản tổ chức ra bộ máy nhà nước của mình theo nguyên tắc tam quyền phân lập, các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trong bộ máy nhà nước độc lập với nhau, kiểm soát, chế ước lẫn nhau.

Bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam được tổ chức theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là hệ thống các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc nhất định, bảo đảm cho Nhà nước ta thực hiện được mọi chức năng, nhiệm vụ của mình và thực sự là công cụ quyền lực của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Những bộ phận cấu thành bộ máy nhà nước nói trên được gọi là các cơ quan nhà nước.

Vậy cơ quan nhà nước là gì? Cơ quan nhà nước là bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, bao gồm các thiết chế tập thể hoặc cá nhân thực hiện chức năng, nhiệm vụ của bộ máy nhà nước.

Cơ quan nhà nước có thể là thiết chế tập thể như Quốc hội, Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp nhưng cũng có thể là thiết chế cá nhân như Chủ tịch nước.

Cơ quan nhà nước có những đặc điểm sau:

Một là cơ quan nhà nước được lập ra theo trình tự do pháp

luật quy định. Chẳng hạn, các cơ quan quyền lực nhà nước như: Quốc hội, HĐND được thành lập bằng bầu cử trực tiếp, phổ thông, bình đẳng và bỏ phiếu kín; Uỷ ban thường vụ (UBTV) Quốc hội do Quốc hội bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội; Chính phủ do Quốc hội thành lập bằng cách bầu Thủ tướng trong số các đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Chủ tịch nước; Thủ tướng Chính phủ đề nghị Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm các Phó thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, trên cơ sở sự phê chuẩn của Quốc hội, Chủ tịch nước kí quyết định bổ nhiệm các Phó thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ...

Hai là cơ quan nhà nước được trao thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định được pháp luật quy định; hoạt động của cơ quan nhà nước mang đặc tính quyền lực nhà nước.

Ba là hoạt động của cơ quan nhà nước thường phải tuân theo thủ tục nhất định được quy định nghiêm ngặt trong pháp luật.

Bốn là những cá nhân đảm nhiệm chức trách trong các cơ quan nhà nước phải là công dân Việt Nam.

Mỗi cơ quan nhà nước đảm nhiệm việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ nhất định của Nhà nước, được Nhà nước quy định trong lĩnh vực hoạt động riêng biệt với những quyền hạn và trách nhiệm nhất định, không cơ quan nhà nước nào được phép vượt ra ngoài phạm vi được Nhà nước cho phép. Để hoạt động của Nhà nước có hiệu quả, mối quan hệ của các cơ quan nhà nước phải ăn khớp, nhịp nhàng với nhau tạo nên hoạt động thống nhất của Nhà nước. Các bộ phận cấu thành của Nhà nước (các cơ quan nhà nước) nằm trong mối quan hệ mật thiết với nhau hợp thành bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam.

Trong khoa học luật hiến pháp, nhiều khi khái niệm "bộ máy Nhà nước" được thay bằng khái niệm "hệ thống các cơ quan nhà nước".

2. Phân loại các cơ quan nhà nước

Bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam bao gồm hệ thống các cơ quan nhà nước khác nhau về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và cơ cấu tổ chức.

Có nhiều căn cứ để phân loại các cơ quan trong bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam.

Thứ nhất, căn cứ vào vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn thì các cơ quan trong bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương được phân thành bốn hệ thống như sau:

- Hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước (còn gọi là cơ quan đại biểu nhân dân, cơ quan dân cử, ở trung ương còn gọi là cơ quan lập pháp) bao gồm Quốc hội và HĐND các cấp. Hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước do nhân dân trực tiếp bầu ra, được nhân dân giao cho thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân, thay mặt nhân dân để quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và của nhân dân trên phạm vi cả nước hay từng địa phương. Các cơ quan quyền lực nhà nước đại biểu cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân; được cấu thành từ những đại biểu ưu tú đại diện cho công nhân, nông dân, trí thức, các dân tộc, tôn giáo, các thành phần xã hội khác trong cả nước hay từng địa phương.

- Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước (còn gọi là cơ quan quản lí nhà nước, cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước bao gồm Chính phủ và Uỷ ban nhân dân (UBND) các cấp. Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước do cơ quan quyền lực nhà nước bầu ra (HĐND bầu ra UBND cùng cấp) và thành lập (Quốc hội thành lập ra Chính phủ).

- Hệ thống các cơ quan xét xử (cơ quan toà án) gồm có Toà án nhân dân (TAND) tối cao và các toà án khác do luật định như: TAND cấp cao; TAND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; TAND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương và tương đương; toà án quân sự

các cấp. Trong hệ thống cơ quan xét xử chỉ có Chánh án TAND tối cao là do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước, còn tất cả các chức vụ khác từ Phó chánh án đến các thẩm phán TAND tối cao do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Theo Hiến pháp năm 2013 thì việc bổ nhiệm các thẩm phán TAND tối cao còn phải được Quốc hội phê chuẩn. Còn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó chánh án TAND tối cao, thẩm phán các toà án khác sẽ do Chủ tịch nước quyết định theo đề nghị của Chánh án TAND tối cao (Khoản 7 Điều 27 Luật tổ chức TAND năm 2014).

- Hệ thống các cơ quan kiểm sát (tiền thân là Viện công tố) gồm có Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) tối cao và các viện kiểm sát khác do luật định như: VKSND cấp cao; VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; VKSND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương và tương đương; viện kiểm sát quân sự các cấp. Trong hệ thống cơ quan kiểm sát chỉ có Viện trưởng VKSND tối cao là do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước, còn tất cả các chức danh khác của VKSND tối cao như Phó viện trưởng, kiểm sát viên VKSND tối cao do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức; còn Viện trưởng, Phó viện trưởng, kiểm sát viên các VKSND khác do Viện trưởng VKSND tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức.

Ngoài bốn hệ thống cơ quan nhà nước nói trên, trong bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam còn có cơ quan Chủ tịch nước, Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước. Chủ tịch nước là chế định nguyên thủ quốc gia cá nhân. Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt cho nước Cộng hoà XHCN Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội theo đề nghị của UBTV Quốc hội. Hội đồng bầu cử quốc gia là cơ quan do Quốc

hội thành lập, có nhiệm vụ tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu HĐND các cấp. Hội đồng bầu cử quốc gia gồm Chủ tịch, các Phó chủ tịch và các ủy viên. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng bầu cử quốc gia và số lượng thành viên Hội đồng bầu cử quốc gia do luật định. Kiểm toán nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lí, sử dụng tài chính, tài sản công. Tổng kiểm toán nhà nước là người đứng đầu kiểm toán nhà nước, do Quốc hội bầu, nhiệm kì do luật định là 5 năm theo nhiệm kì của Quốc hội.

Thứ hai, căn cứ vào thẩm quyền, địa giới hành chính và cấu trúc lãnh thổ thì các cơ quan nhà nước được phân chia như sau:

- Các cơ quan nhà nước trung ương, gồm có: Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, TAND tối cao, VKSND tối cao, Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước.

- Các cơ quan nhà nước ở địa phương, gồm có: HĐND và UBND các cấp theo Hiến pháp năm 2013 quy định là chính quyền địa phương các cấp, các TAND và các VKSND.

Tuy vậy, tất cả các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, từ cơ quan quyền lực nhà nước đến cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan xét xử và cơ quan kiểm sát đều hợp thành thể thống nhất, có quan hệ mật thiết với nhau. Các cơ quan nhà nước khác đều xuất phát từ cơ quan quyền lực nhà nước, phải chịu sự giám sát và báo cáo công tác trước cơ quan quyền lực nhà nước và Quốc hội được Hiến pháp quy định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam.

II. BỘ MÁY NHÀ NƯỚC VIỆT NAM QUA NĂM BẢN HIẾN PHÁP

1. Bộ máy nhà nước Việt Nam theo Hiến pháp năm 1946

Sau khi giành được thắng lợi trong cuộc Cách mạng tháng

Tám vĩ đại, nhân dân ta đã thành lập ra Nhà nước của mình. Bộ máy nhà nước ta theo Hiến pháp năm 1946 tiếp thu nhiều yếu tố của bộ máy nhà nước kiểu dân chủ tư sản và về cơ bản đã được tổ chức và hoạt động trên cơ sở dân chủ rộng rãi. Đó thực sự là cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân nhằm bảo vệ lợi ích của toàn thể nhân dân Việt Nam.

Các cơ quan nhà nước theo Điều 57 Hiến pháp năm 1946 được chia thành 5 cấp: Trung ương, bộ (Bắc bộ, Trung bộ, Nam bộ), tỉnh và các đơn vị hành chính tương đương, huyện và các đơn vị hành chính tương đương, xã và các đơn vị hành chính tương đương. Các cơ quan nhà nước này được tổ chức theo ba hệ thống như sau:

1.1. Hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước

Đó là hệ thống các cơ quan dân cử, đại diện cho nhân dân, thay mặt cho toàn thể nhân dân nắm giữ tất cả quyền bính trong nước. Hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước được hình thành trên cơ sở của cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 và các cuộc bầu cử HĐND các cấp.

Hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước bao gồm: Ở trung ương có Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (Điều 22) do nhân dân bầu ra 3 năm một lần (Điều 24) có quyền hạn và nhiệm vụ giải quyết mọi vấn đề chung của toàn quốc, đặt ra pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ kí với nước ngoài.

Theo Hiến pháp năm 1946, Nghị viện nước ta được tổ chức theo chế độ một viện, không chia hthành Thượng nghị viện và Hạ nghị viện như nhiều nhà nước tư sản. Cơ quan hoạt động thường xuyên của Nghị viện là Ban thường vụ Nghị viện, gồm có: 1 Nghị trưởng, 2 Phó nghị trưởng, 12 ủy viên chính thức và 3 ủy viên dự khuyết (Điều 27). Khi Nghị viện không họp, Ban thường vụ Nghị viện có quyền: Biểu quyết những dự án sắc luật của Chính phủ, những sắc luật này phải đem trình Nghị viện vào phiên họp gần

nhất để Nghị viện ưng chuẩn hoặc phế bỏ; triệu tập Nghị viện nhân dân; kiểm soát và phê bình Chính phủ.

Đầu mỗi khoá họp, sau khi Ban thường vụ Nghị viện báo cáo công việc, vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm Ban thường vụ Nghị viện có thể được nêu ra, nếu có một phần tư tổng số nghị viên yêu cầu. Toàn bộ Ban thường vụ Nghị viện phải từ chức nếu không được tín nhiệm nhưng nhân viên Ban thường vụ cũ của Nghị viện có thể được bầu lại (Điều 39). Quy định này nhằm nâng cao trách nhiệm cá nhân cũng như trách nhiệm tập thể của các thành viên Ban thường vụ Nghị viện trước Nghị viện nhân dân.

Do bối cảnh lịch sử của nước ta lúc đó, Hiến pháp năm 1946 còn quy định: Trong khi có chiến tranh mà Nghị viện hết nhiệm kì thì Nghị viện hoặc Ban thường vụ Nghị viện có quyền gia hạn thêm một thời gian không nhất định nhưng chậm nhất là sáu tháng sau khi chiến tranh kết thúc thì phải bầu lại Nghị viện (Điều 35).

Ở địa phương có HĐND tỉnh, thành phố, thị xã và xã do nhân dân bầu ra theo nguyên tắc bầu cử tự do, phổ thông, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Ở cấp bộ (Bắc bộ, Trung bộ, Nam bộ) và huyện không có HĐND.

1.2. Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước

Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước do các cơ quan quyền lực nhà nước bầu ra và bãi miễn, có nhiệm vụ quản lí chung với những quyền hạn theo lãnh thổ.

Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước theo Hiến pháp năm 1946 bao gồm: Chính phủ - cơ quan hành chính cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (Điều 43) và các UBHC ở địa phương (Điều 58).

Chính phủ gồm có: Chủ tịch nước, Phó chủ tịch và Nội các. Nội các có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng và có thể có Phó thủ tướng (Điều 44). Chính phủ chịu sự kiểm soát của Nghị viện hoặc Ban thường vụ Nghị viện khi Nghị viện không họp.

Như vậy, theo Hiến pháp năm 1946 thì người đứng đầu Chính phủ là Chủ tịch nước được Nghị viện nhân dân bầu ra với nhiệm kì là 5 năm (Điều 45) và phải chọn trong số các nghị viên, còn Phó chủ tịch nước thì chọn trong nhân dân và bầu theo lệ thường có nhiệm kì theo nhiệm kì của Nghị viện (3 năm), có nhiệm vụ giúp đỡ Chủ tịch (Điều 46). Thủ tướng do Chủ tịch nước lựa chọn trong số các Nghị viên và đưa ra Nghị viện biểu quyết. Nếu được Nghị viện tín nhiệm, Thủ tướng chọn các bộ trưởng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết toàn thể danh sách. Thứ trưởng có thể chọn ngoài Nghị viện và do Thủ tướng đề cử ra Hội đồng chính phủ duyệt y (Điều 47).

Để bảo đảm việc kiểm tra, giám sát được khách quan, Hiến pháp năm 1946 còn quy định: Nhân viên Ban thường vụ Nghị viện không được tham dự vào Chính phủ.

Do tình hình đặc biệt của nước ta sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, Hiến pháp năm 1946 đã định ra chức vụ Chủ tịch nước vừa đứng đầu Nhà nước vừa đứng đầu Chính phủ với những quyền hạn rất lớn:

- Thay mặt cho nước;

- Giữ quyền Tổng chỉ huy quân đội toàn quốc, chỉ định hoặc cách chức các tướng soái trong lục quân, hải quân, không quân;

- Kí sắc lệnh bổ nhiệm Thủ tướng, nhân viên Nội các và nhân viên cao cấp thuộc các cơ quan Chính phủ;

- Chủ toạ Hội đồng chính phủ;

- Ban bố các đạo luật đã được Nghị viện quyết nghị;

- Thưởng huy chương và các bằng cấp danh dự;

- Đặc xá;

- Kí hiệp ước với các nước;

- Phái đại biểu Việt Nam đến nước ngoài và tiếp nhận đại biểu ngoại giao của các nước.

- Tuyên chiến hay đình chiến theo như Điều 38 đã định.

- Ngoài ra, Chủ tịch nước còn có các quyền hạn đặc biệt như: Quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại những luật mà Nghị viện đã thông qua trước khi ban bố; quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại vấn đề tín nhiệm Nội các.

Để bảo đảm cho Chủ tịch nước thực hiện tốt những nhiệm vụ, quyền hạn đó, Hiến pháp năm 1946 còn quy định Chủ tịch nước Việt Nam không phải chịu trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc (Điều 50).

Chính phủ có những quyền hạn sau:

- Thi hành các đạo luật và quyết nghị của Nghị viện;

- Đề nghị những dự án luật ra trước Nghị viện;

- Đề nghị những dự án sắc luật ra trước Ban thường vụ, trong lúc Nghị viện không họp mà gặp trường hợp đặc biệt;

- Bãi bỏ những mệnh lệnh và nghị quyết của cơ quan cấp dưới (nếu cần);

- Bổ nhiệm hoặc cách chức nhân viên trong các cơ quan hành chính hoặc chuyên môn;

- Thi hành luật động viên và mọi phương sách cần thiết để giữ gìn đất nước;

- Lập dự án ngân sách hàng năm.

Hiến pháp năm 1946 còn quy định: Mỗi sắc lệnh của Chính phủ phải có chữ kí của Chủ tịch nước Việt Nam và tuỳ theo quyền hạn các bộ, phải có một hay nhiều bộ trưởng tiếp kí. Các bộ trưởng phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện (Điều 53).

Để đề cao trách nhiệm cá nhân, Hiến pháp năm 1946 quy định: Bộ trưởng nào không được Nghị viên tín nhiệm thì phải từ chức. Toàn thể Nội các không phải chịu liên đới trách nhiệm về hành vi một bộ trưởng. Thủ tướng phải chịu trách nhiệm về con

đường chính trị của Nội các. Nhưng Nghị viện chỉ có thể biểu quyết về vấn đề tín nhiệm khi Thủ tướng, Ban thường vụ hoặc một phần tư tổng số Nghị viện nêu vấn đề ấy ra. Trong hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì Chủ tịch nước Việt Nam có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lại. Cuộc thảo luận lần thứ hai phải cách cuộc thảo luận lần thứ nhất là 48 giờ. Sau cuộc biểu quyết này, Nội các mất tín nhiệm phải từ chức (Điều 54).

Như vậy, Hiến pháp năm 1946 đã đặt ra thể chế Chính phủ do Chủ tịch nước đứng đầu với những quyền hạn lớn. Trong thời kì đó, Chủ tịch Hồ Chí Minh thường sử dụng hình thức sắc luật, sắc lệnh để điều hành các công việc của đất nước. Những sắc luật, sắc lệnh do Hồ Chủ tịch ban hành đều vì lợi ích của dân tộc, của nhân dân, không bao giờ tự đề cao vai trò cá nhân mình. Bằng cách đó đã bảo đảm cho bộ máy nhà nước hoạt động một cách có hiệu lực và hiệu quả.

Các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương là các UBHC cấp bộ, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã (Điều 58) vì cấp bộ không có HĐND nên UBHC bộ (Bắc bộ, Trung bộ, Nam bộ) do HĐND các tỉnh và thành phố bầu ra.

UBHC cấp tỉnh, thành phố, thị xã và xã do HĐND cùng cấp bầu ra.

Còn UBHC huyện thì do HĐND các xã bầu ra vì cấp huyện cũng không có HĐND.

UBHC phải chịu trách nhiệm đối với cấp trên và đối với HĐND địa phương mình trong việc:

- Thi hành các nhiệm vụ của cấp trên;

- Thi hành các nghị quyết của HĐND địa phương mình khi được cấp trên chuẩn y;

- Chỉ huy công việc hành chính trong địa phương (Điều 59).

Các thành viên của UBHC có thể bị bãi miễn nếu không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân (Điều 61).

1.3. Hệ thống các cơ quan tư pháp

Theo Điều 63 Hiến pháp năm 1946, cơ quan tư pháp của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà gồm có:

- Toà án tối cao;
- Các toà án phúc thẩm;
- Các toà án đệ nhị cấp và sơ cấp.

Hệ thống công tố nằm trong các toà án. Do đó, các thẩm phán được chia thành hai loại độc lập với nhau:

- Thẩm phán xử án (thẩm phán ngồi) thuộc quyền quản lí của toà án.
- Thẩm phán buộc tội (thẩm phán đứng) là các công tố viên.

Cả hai loại thẩm phán đều do Chính phủ bổ nhiệm (Điều 64).

2. Bộ máy nhà nước Việt Nam theo Hiến pháp năm 1959

Theo Hiến pháp năm 1959, việc phân cấp quản lí có sửa đổi. Trước khi ban hành Hiến pháp, cấp bộ đã được bãi bỏ. Hiến pháp quy định thêm cấp khu tự trị ở vùng có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số sống tập trung, đến cuối năm 1975 cấp khu tự trị được bãi bỏ.

Điều 78 của Hiến pháp năm 1959 quy định Việt Nam được phân thành bốn cấp quản lí:

- Trung ương;
- Tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương;
- Huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã;
- Xã, thị trấn.

Trong hệ thống các cơ quan nhà nước, Hiến pháp năm 1959 đã xây dựng thêm hệ thống VKSND hoàn chỉnh từ trung ương đến địa phương, tách ra khỏi hệ thống tổ chức của toà án.

Như vậy, theo Hiến pháp năm 1959, bộ máy Nhà nước Việt

Nam từ trung ương đến địa phương được phân chia thành bốn hệ thống các cơ quan nhà nước, đó là:

2.1. Hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước

Ở trung ương là Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (Điều 43) với nhiệm kì là 4 năm; ở địa phương có HĐND ở tất cả các cấp hành chính (Điều 79)

2.2. Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước

Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước bao gồm: Ở trung ương có Hội đồng chính phủ do Quốc hội thành lập, ở địa phương có UBHC các cấp do HĐND cùng cấp bầu ra.

2.3. Hệ thống các cơ quan xét xử

Hệ thống các cơ quan xét xử, bao gồm: TAND tối cao, các TAND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các TAND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Trong quân đội có TAQS các cấp.

2.4. Hệ thống các cơ quan kiểm sát

Hệ thống các cơ quan kiểm sát, bao gồm: VKSND tối cao, các VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các VKSND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Trong quân đội có VKSQS các cấp.

So với Hiến pháp năm 1946, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội được quy định tại Điều 50 của Hiến pháp năm 1959 là rất lớn. Quốc hội có quyền quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá-xã hội, quốc phòng, ngoại giao, tổ chức nhà nước... Những nhiệm vụ, quyền hạn đó đã bảo đảm cho Quốc hội xứng đáng là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Trong cơ cấu của Quốc hội có các ủy ban chuyên môn được thành lập như Ủy ban dự án pháp luật, Ủy ban kế hoạch và ngân sách. Cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương là HĐND được thành lập ở tất cả các cấp hành chính.

Về hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, Hiến pháp năm 1959 quy định: Hội đồng chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (Điều 71). Quy định này nói lên vị trí đặc biệt của Hội đồng chính phủ. Trong hệ thống cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước thì Hội đồng chính phủ là cơ quan chấp hành cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội và trong lĩnh vực quản lí nhà nước, Hội đồng chính phủ lại được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Đây cũng là lần đầu tiên Hiến pháp xác định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Bởi vì Hiến pháp năm 1959 đã bắt đầu áp dụng nguyên tắc tập quyền trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước theo mô hình Xô viết. Điều này khác với Hiến pháp năm 1946 (chịu ảnh hưởng của nguyên tắc phân quyền trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước nên không quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Nghị viện), Chính phủ theo Hiến pháp năm 1959 được xác định chỉ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà.

Thành phần của Hội đồng chính phủ theo quy định của Hiến pháp năm 1959 không còn Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước và các Thứ trưởng mà chỉ bao gồm Thủ tướng, các Phó thủ tướng, các Bộ trưởng, các Chủ nhiệm Ủy ban nhà nước và Tổng giám đốc Ngân hàng nhà nước (Điều 72).

Như vậy, theo Hiến pháp năm 1959 Thủ tướng là người đứng đầu Hội đồng chính phủ.

Theo Hiến pháp năm 1959, bộ máy nhà nước Việt Nam vẫn có thiết chế Chủ tịch nước nhưng vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn không còn giống như chế định Chủ tịch nước theo quy định của Hiến pháp năm 1946. Nhiều nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng đã được trao cho UBTV Quốc hội và Hội đồng chính phủ.

Tuy nhiên, vì Chủ tịch nước là nguyên thủ quốc gia, đứng đầu Nhà nước, là người thay mặt cho nước Việt Nam dân chủ cộng hoà về mặt đối nội và đối ngoại (Điều 61) nên vẫn có nhiều nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng, đặc biệt là khi xét thấy cần thiết, có quyền tham dự và chủ toạ các phiên họp của Hội đồng chính phủ (Điều 66); khi xét thấy cần thiết thì triệu tập và chủ tọa Hội nghị chính trị đặc biệt (Điều 67).

Cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương là Ủy ban hành chính các cấp. Hiến pháp năm 1959 quy định cụ thể hơn về vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và mối quan hệ của UBHC với HĐND cùng cấp và với cơ quan cấp trên.

Theo Hiến pháp năm 1959, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương có 3 cấp, đó là:

- Ủy ban hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- Ủy ban hành chính huyện, thị xã, khu phố, thành phố thuộc tỉnh;
- Ủy ban hành chính xã, thị trấn.

Hệ thống các cơ quan xét xử được quy định đầy đủ, cụ thể hơn cả về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, nguyên tắc tổ chức hoạt động.

Điều đáng chú ý là Hiến pháp năm 1959 đã quy định rõ là hệ thống các cơ quan xét xử là do các cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp bầu ra và bãi miễn, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước cơ quan đã bầu ra mình.

Theo Hiến pháp năm 1959, các TAND được thành lập theo cấp hành chính; hệ thống tổ chức của toà án gồm có: TAND tối cao, các TAND địa phương và các TAQS. Hiến pháp năm 1959 còn quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của TAND các cấp. Trong trường hợp cần xét xử những vụ án đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định thành lập Toà án đặc biệt (Điều 97).

Theo quy định của Hiến pháp năm 1946, tất cả các thẩm phán

đều do Chính phủ bổ nhiệm (Điều 64). Với quan điểm tạo điều kiện để nhân dân được tham gia vào hoạt động xét xử của toà án, Hiến pháp năm 1959 đã quy định chế độ thẩm phán bầu theo quy định của pháp luật (Điều 98); Khi xét xử có hội thẩm tham gia theo quy định của pháp luật và hội thẩm được ngang quyền với thẩm phán. Hiến pháp năm 1946 quy định phụ thẩm nhân dân (tức hội thẩm hiện nay) chỉ được tham gia khi xét xử việc đại hình, còn việc tiểu hình thì chỉ được tham gia ý kiến mà không có quyền quyết định và cũng không quy đinh phụ thẩm tham gia xét xử các vụ việc dân sự.

Hiến pháp năm 1959 đã quy định một hệ thống cơ quan mới có hệ thống ngành dọc từ trung ương xuống tỉnh, huyện để thực hiện nhiệm vụ đặc biệt là kiểm sát việc tuân theo pháp luật, giữ gìn cho pháp luật được thực hiện nghiêm chỉnh một cách thống nhất đồng thời thực hành quyền công tố nhà nước. Đó là các VKSND (Điều 105).

Việc bảo đảm cho pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất là yêu cầu cơ bản của pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Để đạt được mục đích nói trên, phải trao trách nhiệm kiểm sát việc tuân theo pháp luật cho cơ quan riêng, chuyên trách, được tổ chức một cách đặc biệt theo nguyên tắc tập trung thống nhất cao độ, không song trùng trực thuộc như tinh thần của Lênin - đó là các VKSND.

Theo Điều 105 Hiến pháp năm 1959, hệ thống VKSND gồm có: VKSND tối cao, các VKSND địa phương (VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; VKSND huyện, thị xã, khu phố, thành phố thuộc tỉnh) và các VKSQS.

Tất cả các VKSND và VKSQS đều hoạt động theo chế độ thủ trưởng. Viện trưởng VKSND cấp dưới chịu sự lãnh đạo trực tiếp và phục tùng mệnh lệnh của Viện trưởng VKSND cấp trên, tất cả các Viện trưởng VKSND địa phương và Viện trưởng các VKSQS

đều đặt dưới sự lãnh đạo tập trung thống nhất và phục tùng mệnh lệnh của Viện trưởng VKSND tối cao.

Phạm vi kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các VKSND rất rộng, được thực hiện bằng công tác kiểm sát chung và công tác công tố.

Trong bộ máy nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà có ba cơ quan không thuộc phạm vi kiểm sát của VKSND là Quốc hội, Chủ tịch nước và Hội đồng chính phủ. Bởi vì quyền giám sát Chủ tịch nước, Hội đồng chính phủ trong việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật thuộc thẩm quyền của Quốc hội, ngoài ra việc giám sát Hội đồng chính phủ còn được giao cho UBTV Quốc hội (Điều 53). Còn vấn đề kiểm sát việc Quốc hội tuân theo Hiến pháp và pháp luật không được đặt ra, vì quan điểm phổ biến lúc này là Quốc hội đại diện cho quyền lực tối cao của nhân dân, là cơ quan làm ra, sửa đổi Hiến pháp và các đạo luật. Viện trưởng VKSND tối cao do Quốc hội bầu, bãi miễn, phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với Quốc hội, chịu sự giám sát của Quốc hội; do đó đương nhiên VKSND không thể có quyền giám sát Quốc hội. Quốc hội chỉ chịu sự giám sát của nhân dân.

3. Bộ máy nhà nước Việt Nam theo Hiến pháp năm 1980

Sau khi nước nhà hoàn toàn độc lập, thống nhất, cùng tiến lên chủ nghĩa xã hội, với thắng lợi của cuộc tổng tuyển cử trong cả nước, ngày 25/4/1976, nước Cộng hoà XHCN Việt Nam ra đời.

Về cơ bản, bộ máy nhà nước Việt Nam theo Hiến pháp năm 1980 vẫn dựa trên cơ sở của bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1959 song được cải cách một bước mới.

Theo Hiến pháp năm 1980, các đơn vị hành chính của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam được phân thành 3 cấp (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã) như Hiến pháp năm 1959 đã quy định. Cụ thể:

Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị hành chính tương đương. Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành

quận, huyện, thị xã. Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã, quận chia thành phường.

Các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập HĐND và UBND (Điều 113).

Tất cả các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương được phân chia thành 4 hệ thống như sau:

- Hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước, bao gồm: Quốc hội và HĐND các cấp.

- Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, bao gồm: Hội đồng bộ trưởng và UBND các cấp.

- Hệ thống các cơ quan xét xử, bao gồm: TAND tối cao, các TAND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và tương đương, các TAND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; trong quân đội có TAQS các cấp. Hiến pháp năm 1980 còn quy định khi có tình hình đặc biệt hoặc để xét xử các vụ án đặc biệt thì Quốc hội hoặc Hội đồng nhà nước có thể thành lập toà án đặc biệt.

- Hệ thống các cơ quan kiểm sát, bao gồm: VKSND tối cao, các VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và tương đương, các VKSND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, trong quân đội có VKSQS các cấp.

Hiến pháp năm 1980 đã chú ý nêu cao vị trí của Quốc hội và HĐND các cấp. Ở trung ương quyền lực tập trung vào Quốc hội; ở địa phương quyền lực tập trung vào HĐND các cấp và các cơ quan này được xác định là cơ sở chính trị của hệ thống các cơ quan nhà nước (Điều 6). Các cơ quan của Quốc hội được hoàn thiện hơn; UBTV Quốc hội và Chủ tịch nước từ Hiến pháp năm 1959 đến Hiến pháp năm 1980 được sáp nhập lại thành Hội đồng nhà nước. Hội đồng nhà nước được xác định là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội và là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam (Điều 98). Như vậy, Hội đồng nhà nước giữ hai vị trí: vừa là cơ quan thường trực Quốc hội, vừa là nguyên thủ

quốc gia của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Thiết chế Hội đồng nhà nước thực chất là việc áp dụng mô hình của bộ máy nhà nước Liên Xô. Lần đầu tiên Hiến pháp Việt Nam quy định Quốc hội có Chủ tịch và Phó chủ tịch Quốc hội (Điều 89). Nhiệm vụ của Hội đồng quốc phòng được xác định rõ hơn. Uỷ ban dân tộc của Quốc hội được nâng lên thành Hội đồng dân tộc để xứng đáng với tầm quan trọng của vấn đề dân tộc ở nước ta. Ở địa phương mối quan hệ giữa HĐND và UBND được xác định rõ hơn. Để nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND, ngày 30/6/1989, Hiến pháp năm 1980 được sửa đổi, bổ sung một số điều đồng thời Quốc hội cũng thông qua Luật tổ chức HĐND và UBND mới, theo đó lần đầu tiên thường trực HĐND đã được thành lập ở cấp tỉnh và cấp huyện, thành phần gồm có: Chủ tịch HĐND, Phó chủ tịch HĐND và thư kí HĐND. HĐND cấp xã không có thường trực HĐND mà chỉ thành lập Ban thư kí và có chức danh Trưởng ban thư kí.

Hiến pháp năm 1980 đã đổi tên Hội đồng chính phủ thành Hội đồng bộ trưởng. Thành phần Hội đồng bộ trưởng gồm có: Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng, các Phó chủ tịch Hội đồng bộ trưởng, các Bộ trưởng và Chủ nhiệm Ủy ban nhà nước; đồng thời xác định tính tập thể của Hội đồng bộ trưởng cũng như trách nhiệm của các thành viên đối với công tác của Hội đồng bộ trưởng. Trên cơ sở đề cao vai trò tập thể của Hội đồng bộ trưởng trong Hiến pháp năm 1980, Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981 đã quy định việc thành lập ra cơ quan thường trực của Hội đồng bộ trưởng đó chính là Thường vụ Hội đồng bộ trưởng để điều hành hoạt động của Hội đồng bộ trưởng, Thường vụ Hội đồng bộ trưởng gồm có Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng, các Phó chủ tịch Hội đồng bộ trưởng và Bộ trưởng Tổng thư kí Văn phòng Hội đồng bộ trưởng.

Hiến pháp năm 1980 đã bổ sung nhiều quy định mới về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn cho Hội đồng bộ trưởng.

Điều 104 Hiến pháp năm 1980 quy định: Hội đồng bộ trưởng

là Chính phủ của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Theo Điều 82 Hiến pháp thì Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Như vậy, Hội đồng bộ trưởng (Chính phủ) được xác định vừa là cơ quan chấp hành của Quốc hội, vừa là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Quốc hội. Đây là sự áp dụng một cách mạnh mẽ, triệt để và cứng rắn nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước theo mô hình của Nhà nước Liên Xô (nguyên tắc tập quyền rắn).

Hiến pháp năm 1980 đã nhấn mạnh đến chức năng, nhiệm vụ quản lí (Điều 123), đến trách nhiệm tập thể của UBND trước HĐND và trách nhiệm của các thành viên UBND trước HĐND và UBND. UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Vì vậy, UBND phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND cùng cấp, trước UBND cấp trên trực tiếp; UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND cùng cấp và trước Hội đồng bộ trưởng. Mỗi thành viên UBND chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước HĐND, UBND và cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của UBND trước HĐND (Điều 121).

Mặt khác, để tăng cường tính chất nhân dân trong hoạt động của UBND. Hiến pháp năm 1980 quy định Chủ tịch Uỷ ban MTTQ Việt Nam và người phụ trách chính của các đoàn thể nhân dân trong mặt trận ở địa phương được mời tham dự phiên họp của UBND khi xét thấy cần thiết (Điều 122).

Đối với hệ thống cơ quan xét xử, Hiến pháp năm 1980 hoàn chỉnh chế độ hội thẩm nhân dân, quy định việc thành lập các tổ chức luật sư (Điều 133). Đây là vấn đề quan trọng mà Hiến pháp năm 1959 chưa đặt ra. Hiến pháp năm 1980 còn quy định việc

thành lập ở cơ sở những tổ chức thích hợp của nhân dân để giải quyết những vụ tranh chấp nhỏ trong nhân dân theo quy định của pháp luật.

Về hệ thống các cơ quan kiểm sát, Hiến pháp năm 1980 đã nhấn mạnh đến chức năng thực hành quyền công tố của VKSND. Chức năng này không tách rời mà gắn chặt với chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất (Điều 138). Về tổ chức và hoạt động, Hiến pháp năm 1980 còn quy định nhiệm kì của Viện trưởng VKSND tối cao theo nhiệm kì của Quốc hội (Điều 139).

4. Bộ máy nhà nước Việt Nam theo Hiến pháp năm 1992

Từ Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI (năm 1986), Đảng ta bắt đầu nhận thức đầy đủ hơn về chủ nghĩa xã hội. Vì vậy, tại Đại hội này, Đảng đã phát động công cuộc đổi mới toàn diện cả về kinh tế và xã hội, trong đó có đặt ra vấn đề cải cách bộ máy nhà nước. Hiến pháp năm 1980 và bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1980 mặc dù đã có nhiều đóng góp trong việc xây dựng lại đất nước sau chiến tranh nhưng vẫn không giúp đất nước vượt qua được những khó khăn vì không còn phù hợp với yêu cầu của công cuộc đổi mới được đặt ra sau Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI, nhất là Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng Cộng sản Việt Nam. Vì vậy Hiến pháp năm 1980 cần phải được sửa đổi cho phù hợp với giai đoạn mới của cách mạng.

Tại phiên họp ngày 14 tháng 4 năm 1992, kì họp thứ 11, Quốc hội khoá VIII đã thông qua bản Hiến pháp thứ 4 của nước ta. Bộ máy nhà nước Việt Nam theo Hiến pháp năm 1992 so với bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1980 đã có nhiều thay đổi nhằm làm cho bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu lực và hiệu quả hơn. Bộ máy nhà theo Hiến pháp năm 1992 là sự kế thừa và phát triển của bộ máy nhà nước Việt Nam trong các bản hiến pháp trước đó. Đây là quá trình hoàn thiện và phát triển của bộ máy nhà nước

Việt Nam như một tất yếu lịch sử.

Về việc phân cấp quản lí nhà nước vẫn dựa trên cơ sở những quy định của Hiến pháp năm 1980. Theo đó, bộ máy nhà nước vẫn gồm 4 cấp:

- Trung ương;
- Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;
- Xã, phường, thị trấn.

Tất cả các cơ quan nhà nước được phân chia thành các hệ thống như sau:

- Hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước, bao gồm: ở trung ương có Quốc hội; ở địa phương có HĐND các cấp.
- Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, bao gồm: Chính phủ và UBND các cấp.
- Hệ thống các cơ quan xét xử, gồm có TAND tối cao, các TAND địa phương, các TAQS và các toà án khác do luật định. Trong tình hình đặc biệt, Quốc hội có thể thành lập toà án đặc biệt.
- Hệ thống các cơ quan kiểm sát, gồm có: VKSND tối cao, các VKSND địa phương và các VKSQS.

Ngoài ra, theo Hiến pháp năm 1992, trong bộ máy nhà nước còn có cơ quan Chủ tịch nước. Đây là cơ quan được tách ra từ HĐNN (theo Hiến pháp năm 1980) cùng với UBTV Quốc hội.

Ngày 14 tháng 6 năm 2005, tại kì họp thứ 7, Quốc hội khoá XI đã thông qua Luật Kiểm toán nhà nước, trong đó quy định việc thành lập cơ quan Kiểm toán nhà nước. Theo đó, Kiểm toán nhà nước là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Kiểm toán nhà nước có chức năng kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động đối với cơ quan, tổ chức quản lí, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước. Tổng

Kiểm toán nhà nước là người đứng đầu Kiểm toán nhà nước, chịu trách nhiệm về tổ chức và hoạt động của Kiểm toán nhà nước trước pháp luật, trước Quốc hội, UBTV Quốc hội và Chính phủ.

Tổng Kiểm toán nhà nước do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của UBTV Quốc hội sau khi trao đổi thống nhất với Thủ tướng Chính phủ. Nhiệm kì của Tổng Kiểm toán nhà nước là 7 năm và có thể được bầu lại nhưng không được quá hai nhiệm kì. Như vậy, đây lần đầu tiên trong bộ máy nhà nước ta có cơ quan Kiểm toán nhà nước.

Hiến pháp năm 1992 vẫn xác định bộ máy nhà nước Việt Nam được tổ chức theo nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Hiến pháp năm 1992 vẫn xác định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Tuy nhiên, về mặt cơ cấu tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội đã có sự thay đổi đáng kể. Theo đó, Quốc hội đã có cơ quan thường trực là UBTV Quốc hội để thay cho Hội đồng nhà nước mà theo Hiến pháp năm 1980 xác định đây vừa là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội vừa là chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Các thành viên của UBTV Quốc hội hoạt động theo chế độ chuyên trách sẽ có nhiều điều kiện để hoàn thành tốt nhiệm vụ của cơ quan thường trực Quốc hội. Trong các uỷ ban thường trực của Quốc hội có thành lập thêm Uỷ ban quốc phòng và an ninh để tham mưu cho Quốc hội về lĩnh vực quốc phòng và an ninh, giúp Quốc hội thẩm tra các dự án luật về lĩnh vực quốc phòng, an ninh, giám sát hoạt động của Nhà nước trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh; các ủy ban khác được sáp nhập, đổi tên cho phù hợp với nhiệm vụ và thực tế như: Uỷ ban văn hoá

giáo dục sáp nhập với Uỷ ban thanh niên, thiếu niên và nhi đồng thành Uỷ ban văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng; Uỷ ban khoa học, kĩ thuật được đổi thành Uỷ ban khoa học, công nghệ và môi trường; Uỷ ban y tế-xã hội được đổi thành Uỷ ban về các vấn đề xã hội (Điều 21 Luật tổ chức Quốc hội năm 1992). Tại kì họp lần thứ 11, phiên họp ngày 2 tháng 4 năm 2007, Quốc hội khoá XI đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 để chia tách 2 ủy ban thường trực thành 4 ủy ban, nâng tổng số Uỷ ban thường trực của Quốc hội thành 9 ủy ban. Cụ thể: Uỷ ban pháp luật được tách thành hai ủy ban là Uỷ ban pháp luật và Uỷ ban tư pháp, Uỷ ban kinh tế và ngân sách được tách thành hai ủy ban là Uỷ ban kinh tế và Uỷ ban tài chính và ngân sách. Nhiệm vụ của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội được tăng cường, vai trò cũng được đề cao. Hiến pháp năm 1992 còn quy định Hội đồng dân tộc và các ủy ban thường trực của Quốc hội phải có một số thành viên hoạt động theo chế độ chuyên trách.

Lần đầu tiên Hiến pháp năm 1992 quy định Quốc hội có một số đại biểu hoạt động theo chế độ chuyên trách. Đến nay, tỉ lệ của các đại biểu Quốc hội chuyên trách được quy định ít nhất là 25% tổng số đại biểu Quốc hội (Điều 45 Luật tổ chức Quốc hội năm 2001).

Hiến pháp năm 1992 còn tăng cường cho Quốc hội một số nhiệm vụ, quyền hạn mới như quyết định chương trình xây dựng luật và pháp lệnh, quyền bỏ phiếu tín nhiệm các chức vụ do Quốc hội bầu và phê chuẩn... Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1992 đã bỏ quy định "Quốc hội có thể định cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác, khi xét thấy cần thiết" như Hiến pháp năm 1980 đã xác lập nhằm đáp ứng yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Nhằm mục đích tăng cường hơn nữa vị trí của nguyên thủ quốc gia trong bộ máy nhà nước khôi phục lại chế định Chủ tịch nước và

chế định UBTV Quốc hội trong Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1992 đã tách chức năng của Hội đồng nhà nước trao cho hai cơ quan nhà nước mới là Chủ tịch nước và UBTV Quốc hội thực hiện.

Hiến pháp năm 1992 đã xác định rõ vị trí, tính chất của Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Như vậy, so với Hội đồng bộ trưởng trong Hiến pháp năm 1980 thì Chính phủ theo Hiến pháp năm 1992 đã có tính độc lập tương đối với Quốc hội trong lĩnh vực hành chính nhà nước và quản lí nhà nước bởi Chính phủ không còn là cơ quan hành chính cao nhất của Quốc hội.[1] Đây là sự tiếp thu những hạt nhân hợp lí của học thuyết phân quyền trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước nhằm bảo đảm cho quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hiến pháp năm 1992 không chỉ đổi tên Hội đồng bộ trưởng (theo Hiến pháp năm 1980) thành Chính phủ mà còn quan tâm đến việc thay đổi chế độ làm việc, hình thức hoạt động, cơ cấu tổ chức và xác định rõ trách nhiệm cá nhân của từng thành viên Chính phủ, đặc biệt đề cao vai trò, vị trí của Thủ tướng theo hướng tăng cường nhiệm vụ, quyền hạn cho người đứng đầu Chính phủ.

Về trật tự hình thành, Hiến pháp năm 1992 quy định Quốc hội chỉ bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng trong số các đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Chủ tịch nước, còn các Phó thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Quốc hội không bầu mà chỉ phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Thủ tướng. Trên cơ sở nghị quyết phê chuẩn của Quốc hội, Chủ tịch nước kí quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm,

---

(1). Điều 104 Hiến pháp năm 1980 quy định: *"Hội đồng bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất"*.

cách chức các Phó thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Ngoài Thủ tướng, các thành viên khác không nhất thiết phải là đại biểu Quốc hội. Điều này khác với Hiến pháp năm 1980 và Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981 quy định tất các thành viên Hội đồng bộ trưởng đều do Quốc hội bầu, bãi miễn và chủ yếu chọn trong số các đại biểu Quốc hội.

Điểm đáng lưu ý là Chính phủ không thành lập cơ quan thường trực như Thường vụ Hội đồng bộ trưởng theo Hiến pháp năm 1980 là nhằm mục đích đề cao vai trò của Thủ tướng và làm cho bộ máy gọn nhẹ, giảm bớt tầng nấc trung gian, bảo đảm cho Chính phủ hoạt động nhanh nhạy và hiệu quả hơn.

Về hệ thống cơ quan xét xử, Hiến pháp năm 1992 quy định ngoài những toà án như đã có trong Hiến pháp năm 1980 là TAND tối cao, các TAND địa phương và các TAQS còn có các toà án khác do luật định. Quy định này là tiền đề pháp lí, tạo cơ sở cho Nhà nước khi cần thiết có thể thành lập các toà án khác ngoài những toà án đã có. Về điều kiện và thẩm quyền thành lập toà án đặc biệt cũng hạn chế hơn so với trước đây. Trước đây, Điều 128 Hiến pháp năm 1980 quy định: *"Trong tình hình đặc biệt hoặc trong trường hợp cần xét xử những vụ án đặc biệt, Quốc hội hoặc Hội đồng nhà nước có thể quyết định thành lập toà án đặc biệt"*. Còn Hiến pháp năm 1992 quy định: *"Trong tình hình đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định thành lập toà án đặc biệt"* (Điều 127). Về cơ cấu tổ chức, tại TAND tối cao và TAND cấp tỉnh đã thành lập thêm một số toà chuyên trách mới như toà kinh tế (năm 1993), toà hành chính và toà lao động (năm 1995). Theo Luật tổ chức TAND năm 2002, TAND tối cao không còn thẩm quyền xét xử sơ thẩm đồng thời chung thẩm nên cũng không còn hội thẩm nhân dân và hội thẩm quân nhân. Thành phần của Hội đồng thẩm phán TAND tối cao cũng hạn chế hơn (không quá 17 thành viên) và không có tổ chức thường trực là Uỷ ban thẩm phán như trước đây. Theo Hiến pháp năm 1992 và pháp luật hiện hành thì TAND

không còn đảm nhiệm việc thi hành án dân sự mà nhiệm vụ này đã được chuyển giao cho các cơ quan hành pháp thực hiện (Bộ tư pháp có Tổng cục thi hành án, ở địa phương có cục thi hành án, chi cục thi hành án). Theo Luật tổ chức TAND năm 1992 thì TAND tối cao chỉ quản lí các TAND địa phương về mặt chuyên môn, nghiệp vụ xét xử; còn việc quản lí về tổ chức, nhân sự, tiền lương được giao cho Bộ tư pháp. Đến Luật tổ chức TAND năm 2002, Bộ tư pháp không còn thẩm quyền quản lí các TAND địa phương mà giao cho TAND tối cao phối hợp với HĐND cấp tỉnh thực hiện thẩm quyền này.

Điều đáng chú ý là Hiến pháp năm 1992 đã thực hiện chế độ bổ nhiệm thẩm phán đối với tất cả các toà án để thay cho chế độ bầu cử thẩm phán theo Hiến pháp năm 1980 nhằm mục đích nâng cao chất lượng các thẩm phán, cũng như giúp các thẩm phán yên tâm công tác, tích cực học tập, phấn đấu để nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ đồng thời bảo đảm cho các thẩm phán được thực sự độc lập trong khi xét xử.

Về hệ thống cơ quan kiểm sát, Hiến pháp năm 1992 cũng như Luật tổ chức VKSND năm 1992 và Luật tổ chức VKSND năm 2002 đã quy định việc thành lập ra uỷ ban kiểm sát ở VKSND tối cao và VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương không chỉ để thực hiện việc tư vấn cho viện trưởng như Hiến pháp năm 1980 quy định mà là để thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số những vấn đề quan trọng do luật định thuộc thẩm quyền của VKSND tối cao và VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Uỷ ban kiểm sát làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Nghị quyết của uỷ ban kiểm sát phải được quá nửa tổng số thành viên uỷ ban kiểm sát biểu quyết tán thành, trong trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của viện trưởng. Nếu viện trưởng không nhất trí với ý kiến của đa số thành viên uỷ ban kiểm sát thì thực hiện theo ý kiến của đa số nhưng đối với Viện trưởng VKSND tối cao thì có quyền báo

cáo với UBTV Quốc hội hoặc Chủ tịch nước, còn đối với viện trưởng VKSND tỉnh thì có quyền báo cáo với Viện trưởng VKSND tối cao. Quy định mới này nhằm đề cao vai trò tập thể của các thành viên uỷ ban kiểm sát, tăng cường hơn nữa nguyên tắc tập trung dân chủ và hạn chế sai lầm có tính chủ quan, sự độc đoán, chuyên quyền của Viện trưởng VKSND tối cao, viện trưởng VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 1992 có quy định mới là viện trưởng VKSND các địa phương phải chịu sự giám sát của HĐND, phải chịu trách nhiệm báo cáo về tình hình thi hành pháp luật ở địa phương trước HĐND cùng cấp và trả lời chất vấn của đại biểu HĐND nhằm đề cao hơn nữa vai trò của cơ quan dân cử ở địa phương. Mặt khác, đến năm 2001, Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung một số điều thì chức năng của VKSND đã được điều chỉnh theo hướng thu hẹp hơn so với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 chưa sửa đổi. Theo đó, VKSND không còn chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật nói chung (kiểm sát chung) mà chỉ thực hiện chức năng thực hành quyền công tố nhà nước và chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp như các hoạt động điều tra các vụ án hình sự; kiểm sát các hoạt động xét xử các vụ án hình sự; kiểm sát việc giải quyết các vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình, hành chính, kinh tế, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật; kiểm sát việc thi hành án; kiểm sát việc tạm giữ, tạm giam, quản lí và giáo dục người chấp hành án phạt tù.

Các cơ quan chính quyền địa phương (HĐND và UBND) vẫn được Hiến pháp năm 1992 quy định ở Chương IX nhưng chỉ quy định khái quát về vị trí, tính chất, chức năng của các cơ quan này. Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể cũng như tổ chức và hoạt động của các cơ quan này được quy định trong Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và hiện nay là Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Theo đó, thường trực HĐND đã được thành lập ở cả ba

cấp (cấp tỉnh, cấp huyện có Chủ tịch HĐND, Phó chủ tịch HĐND và ủy viên thường trực HĐND; cấp xã có Chủ tịch và Phó chủ tịch HĐND). HĐND họp thường lệ một năm 2 kì (trước đây 3 tháng họp một kì). Đối với UBND, trong cấu tổ chức không thành lập thường trực UBND và bỏ chức danh ủy viên thư kí; đồng thời đề cao vai trò, trách nhiệm cá nhân của các thành viên UBND, đặc biệt là chủ tịch UBND bằng việc tăng cường nhiệm vụ, quyền hạn cho chủ tịch UBND.

5. Bộ máy nhà nước Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013

Sau hai mươi năm đổi mới, đất nước ta đã có những tiến bộ đáng kể về nhiều mặt. Tuy nhiên, nhiều quy định của Hiến pháp năm 1992 vẫn chưa đáp ứng được thực tiễn cuộc sống đòi hỏi, nguyện vọng của nhân dân, yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế về mọi mặt, yêu cầu của việc hoàn thiện thể chế của nền kinh tế thị trường và đặc biệt là vấn đề quyền con người và quyền công dân. Bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam đã bộc lộ những hạn chế, thiếu sót, đó là việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, việc phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước, việc quy định nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước, việc xây dựng nhà nước pháp quyền, tổ chức và hoạt động của của các cơ quan nhà nước ở địa phương. Do đó, việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992 là đòi hỏi cấp thiết. Chính vì vậy, ngày 06 tháng 8 năm 2011, Quốc hội Khoá XIII đã ra Nghị quyết số 06/2011/QH13 về việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 và thành lập Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 gồm 30 người. Sau thời gian chuẩn bị hết sức khẩn trương dưới sự lãnh đạo trực tiếp và toàn diện của Đảng cộng sản Việt Nam, bản dự thảo Hiến pháp sửa đổi đã được Quốc hội Khoá XIII thông qua tại kì họp thứ 6 ngày 28 tháng 11 năm 2013 với đa số phiếu tán thành.

Theo Hiến pháp năm 2013, bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam về cơ bản vẫn giữ những quy định được coi là cốt lõi như

Hiến pháp năm 1992. Tuy nhiên để đáp ứng một số yêu cầu cấp thiết của công cuộc đổi mới nên bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 2013 vẫn có một số thay đổi và bổ sung đáng kể.

Về việc phân cấp quản lí nhà nước vẫn dựa trên cơ sở những quy định của Hiến pháp năm 1992. Theo đó, bộ máy nhà nước vẫn gồm 4 cấp:

- Trung ương;

- Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và đơn vị hành chính tương đương;

- Xã, phường, thị trấn.

Các đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập.

Tất cả các cơ quan nhà nước được phân chia thành các hệ thống như sau:

- Hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước, bao gồm: Ở trung ương có Quốc hội; ở địa phương có HĐND các cấp.

- Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, bao gồm: Chính phủ và UBND các cấp.

- Hệ thống các cơ quan xét xử, gồm có TANDTC và các toà án khác do luật định.

- Hệ thống các cơ quan kiểm sát, gồm có: VKSNDTC và các viện kiểm sát khác do luật định.

Ngoài chế định nguyên thủ quốc gia là Chủ tịch nước đứng độc lập ngoài bốn hệ thống trên như Hiến pháp năm 1992 thì Hiến pháp năm 2013 còn bổ sung thêm chế định Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước. Hội đồng bầu cử quốc gia là cơ quan do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu HĐND các cấp. Hội đồng bầu cử quốc gia gồm Chủ tịch, các Phó chủ tịch và

các ủy viên. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng bầu cử quốc gia và số lượng thành viên Hội đồng bầu cử quốc gia do luật định. Kiểm toán nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công. Tổng kiểm toán nhà nước là người đứng đầu Kiểm toán nhà nước, do Quốc hội bầu, nhiệm kì của Tổng kiểm toán nhà nước do luật định. Tổng kiểm toán nhà nước chịu trách nhiệm và báo cáo kết quả kiểm toán, báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp chịu trách nhiệm và báo cáo trước UBTV Quốc hội.

Hiến pháp năm 2013 xác định bộ máy nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức theo nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Như vậy Hiến pháp năm 2013 đã có quy định bổ sung về việc "kiểm soát" quyền lực nhà nước nhằm hạn chế sự lạm quyền của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp trong việc thực thi quyền lực nhà nước, bảo đảm cho nhà nước pháp quyền được tôn trọng. Tuy nhiên Hiến pháp năm 2013 vẫn chưa thiết kế được cơ chế kiểm soát quyền lực một cách hữu hiệu.

Hiến pháp năm 2013 vẫn xác định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam có ba chức năng như Hiến pháp năm 1992. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 đã nói rõ hơn chức năng lập hiến và lập pháp của Quốc hội bằng việc lần đầu tiên Hiến pháp quy định Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp mà không quy định Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp như Hiến pháp năm 1992. Sự sửa đổi này là hoàn toàn chính xác vì nếu Quốc hội tổ chức trưng cầu dân ý để thông qua Hiến pháp thì việc thông qua hay không thông

qua Hiến pháp mới (hoặc Hiến pháp sửa đổi) sẽ do nhân dân quyết định. Còn lập pháp theo nghĩa là ban hành pháp luật thì không chỉ Quốc hội mà còn có nhiều cơ quan nhà nước khác cũng có thẩm quyền ban hành. Về nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội cũng được Hiến pháp năm 2013 bổ sung thêm. Chẳng hạn như về hoạt động giám sát, Quốc hội không chỉ xét báo cáo công tác của của Chủ tịch nước, UBTV Quốc hội, Chính phủ, TAND tối cao, VKSND tối cao như Hiến pháp năm 1992 mà còn xét báo cáo công tác của Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước và các cơ quan khác do Quốc hội thành lập. Việc Quốc hội quyết định kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của đất nước được quy định trong Hiến pháp năm 1992 nay được Hiến pháp năm 2013 thay bằng quy định Quốc hội quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Ngoài những quyền hạn và nhiệm vụ đã được Hiến pháp năm 1992 quy định cho Quốc hội thì Hiến pháp năm 2013 còn quy định bổ sung những nhiệm vụ và quyền hạn mới như quyền quyết định phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ Chính phủ. Quốc hội còn quy định tổ chức và hoạt động của Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước và các cơ quan khác do Quốc hội thành lập. Quốc hội có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tich Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng kiểm toán nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do Quốc hội thành lập, phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán TAND tối cao, phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng bầu cử quốc gia. Hiến pháp năm 2013 còn quy định sau khi được bầu, Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TAND tối cao phải tuyên thệ trung thành với Tổ quốc, Nhân dân và Hiến pháp. Quốc hội có quyền thành lập, bãi bỏ cơ quan khác theo quy định của Hiến pháp và luật. Mặt khác Hiến pháp năm 2013 không quy định Quốc hội quyết định

chương trình xây dựng luật, pháp lệnh như Hiến pháp năm 1992. Về cơ cấu tổ chức của Quốc hội cơ bản giống Hiến pháp năm 1992. Tuy nhiên, theo dự thảo Luật tổ chức Quốc hội thì sẽ có chức danh Tổng thư kí Quốc hội thay cho chức danh Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

Về chế định Chủ tịch nước, cơ bản giống Hiến pháp năm 1992. Tuy nhiên về nhiệm vụ và quyền hạn thì được bổ sung thêm như có thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức tất cả các thẩm phán (theo Hiến pháp năm 1992 thì chỉ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán TAND tối cao). Hiến pháp năm 1992 quy định Chủ tịch nước có quyền phong hàm, cấp sĩ quan cấp cao trong các lực lượng vũ trang nhân dân nhưng lại không quy định cụ thể là cấp nào nên Luật sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam và Luật công an nhân dân lại quy định Chủ tịch nước chỉ phong hàm cấp Thượng tướng và Đại tướng, còn việc phong cấp hàm thiếu tướng và trung tướng được giao cho Thủ tướng thực hiện. Theo Hiến pháp năm 2013 quy định việc phong hàm cấp tướng chỉ giao cho Chủ tịch nước thực hiện. Chủ tịch nước có quyền quyết định phong, thăng, giáng, tước quân hàm cấp tướng, Chuẩn đô đốc, Phó đô đốc, Đô đốc hải quân; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Tổng tham mưu trưởng, Chủ nhiệm Tổng cục chính trị Quân đội nhân dân Việt Nam.

Hiến pháp năm 2013 còn bổ sung thêm quy định mới nhằm đề cao vai trò của người đứng đầu nhà nước đó là Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Chính phủ họp bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước.

Về Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013 thì đã đặt vị trí tính chất là cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam lên trước vị trí tính chất là cơ quan chấp hành của Quốc hội và lần đầu tiên Hiến pháp xác định Chính phủ thực hiện quyền hành pháp. Về cơ cấu tổ chức của Chính phủ

cơ bản giống Hiến pháp năm 1992, thành phần gồm có Thủ tướng, các bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ; cơ cấu, số lượng thành viên Chính phủ do Quốc hội quy định. Tuy nhiên, Hiến pháp đã xác định rõ hơn trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng trước Quốc hội về hoạt động của Chính phủ và những nhiệm vụ được giao. Phó Thủ tướng Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ về nhiệm vụ được phân công. Còn các bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ thì phải chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ và Quốc hội về ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách; cùng các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Chính phủ. Về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013 nói chung vẫn kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1992 và có bổ sung thêm một số nhiệm vụ và quyền hạn mới như đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, UBTV Quốc hội. Chính phủ trình Quốc hội quyết định thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ; thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt; trình UBTV Quốc hội quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Chính phủ thống nhất quản lí nền hành chính quốc gia; thực hiện quản lí về cán bộ, công chức, viên chức và công vụ trong các cơ quan nhà nước. Chính phủ bảo vệ quyền và lợi ích của Nhà nước và xã hội, quyền con người, quyền công dân; bảo đảm trật tự, an toàn xã hội; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài.

Hiến pháp năm 2013 xác định rõ TAND là cơ quan xét xử, thực hiện quyền tư pháp. Việc quy định toà án thực hiện quyền tư pháp không có nghĩa là phủ nhận việc thực hiện quyền tư pháp của viện kiểm sát và các cơ quan bổ trợ tư pháp. Hệ thống cơ quan xét xử theo Hiến pháp năm 2013 gồm có TAND tối cao và

các toà án khác do luật định. Hiến pháp năm 2013 không quy định cụ thể như Hiến pháp năm 1992 mà để Luật tổ chức toà án sẽ quy định các toà án khác ngoài TAND tối cao. Nhiệm vụ của toà án lần đầu tiên được xác định rõ là bảo vệ công lí, bảo vệ quyền con người, quyền công dân cùng với việc bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân như Hiến pháp năm 1992 đã quy định. Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung một quy định mới là "Nguyên tắc tranh tụng trong xét xử được bảo đảm" nhằm làm cho hoạt động xét xử được khách quan hơn, đáp ứng được yêu cầu của việc cải cách tư pháp đang được tiến hành.

Về VKSND, Hiến pháp năm 2013 cơ bản giữ những quy định của Hiến pháp năm 1992. Tuy nhiên về hệ thống tổ chức không quy định cụ thể mà chỉ quy định VKSND gồm có VKSND tối cao và các viện kiểm sát khác do luật định. Như vậy hệ thống tổ chức viện kiểm sát cụ thể sẽ được quy định trong Luật tổ chức VKSND.

Về HĐND và UBND; lần đầu tiên Hiến pháp năm 2013 gọi là chính quyền địa phương được quy định tại Chương IX. Việc phân chia các đơn vị hành chính địa phương cơ bản giống Hiến pháp năm 1992, ngoài ra có quy định đối với đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập.

Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt do luật định. Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của

mỗi cấp chính quyền địa phương. Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó. Còn vị trí tính chất và chức năng của HĐND và ủy ban nhân được ghi nhận như Hiến pháp năm 1992.

Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung chương mới (Chương X) để quy định về Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước. Đây là những thiết chế hiến định độc lập lần đầu tiên được ghi nhận trong Hiến pháp.

Hội đồng bầu cử quốc gia là cơ quan do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu HĐND các cấp. Thành phần Hội đồng bầu cử quốc gia gồm Chủ tịch, các phó chủ tịch và các uỷ viên. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng bầu cử quốc gia và số lượng thành viên Hội đồng bầu cử quốc gia do luật định.

Kiểm toán nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lí, sử dụng tài chính, tài sản công. Tổng kiểm toán nhà nước là người đứng đầu Kiểm toán nhà nước, do Quốc hội bầu. Nhiệm kì của Tổng kiểm toán nhà nước do luật định. Tổng kiểm toán nhà nước chịu trách nhiệm và báo cáo kết quả kiểm toán, báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp, chịu trách nhiệm và báo cáo trước UBTV Quốc hội. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Kiểm toán nhà nước do luật định.

Vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Nhà nước ở các giai đoạn khác nhau của cách mạng Việt Nam có liên quan đến việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Năm bản Hiến pháp của Việt Nam ra đời ở những thời điểm lịch sử khác nhau đã thể hiện quá trình phát triển và hoàn thiện bộ máy nhà nước phù hợp với nhiệm vụ cách mạng trong từng thời kì lịch sử. Đó cũng là sự phát triển của tư tưởng nhà nước của dân, do

dân, vì dân và nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt Nam.

Sự phát triển của bộ máy nhà nước Việt Nam từ cơ quan quyền lực nhà nước đến cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan xét xử và cơ quan kiểm sát trên tất cả các mặt (cơ cấu tổ chức, vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn) đã phản ánh bản chất tốt đẹp và tính ưu việt của bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, qua thực tế hoạt động, bộ máy nhà nước Việt Nam hiện nay vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế như cồng kềnh, trùng lặp, thiếu khoa học, quan liêu, hoạt động kém hiệu lực và hiệu quả, tình trạng tham nhũng có chiều hướng gia tăng. Vì vậy, bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương phải được tổ chức tinh gọn và khoa học hơn nhằm làm cho bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả hơn và thực sự là một cơ chế của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Đây là yêu cầu bức xúc và cấp thiết mà Đảng và Nhà nước cần phải quan tâm để bộ máy nhà nước phát huy được hiệu lực và sức mạnh trong việc quản lí đất nước và xã hội. Vì vậy, sau khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực pháp lí đòi hỏi Quốc hội phải khẩn trương sửa đổi và ban hành các luật về tổ chức nhà nước như Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức TAND, Luật tổ chức VKSND, Luật kiểm toán nhà nước, Luật bầu cử, Luật tổ chức chính quyền địa phương để góp phần củng cố bộ máy nhà nước làm cho nó hoạt động có hiệu lực và hiệu quả hơn.

III. CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam được hợp thành bởi nhiều cơ quan nhà nước khác nhau về vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn, cơ cấu tổ chức nhưng có mối liên hệ mật thiết với nhau tạo thành thể thống nhất. Bộ máy nhà nước

Cộng hoà XHCN Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013 được tổ chức và hoạt động theo các nguyên tắc cơ bản sau đây:

1. Nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân (Điều 2)

Quyền lực nhà nước là quyền lực chính trị được thực hiện bằng Nhà nước. Đó là khả năng sử dụng Nhà nước để thực hiện ý chí của giai cấp thống trị buộc xã hội phải phục tùng ý chí đó.

Các quốc gia trên thế giới đều có những quy định khác nhau về việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Phụ thuộc vào điều kiện cụ thể và truyền thống dân tộc mà mỗi quốc gia lựa chọn hình thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước thích hợp. Song tựu trung lại, từ trước tới nay, trên thế giới có ba hình thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước chủ yếu là tập quyền, tản quyền và phân quyền.

Tập quyền là hình thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trong sự thống nhất không phân chia. Theo đó, chính quyền địa phương hoàn toàn phụ thuộc vào chính quyền trung ương.

Tản quyền là hình thức tổ chức chính quyền, theo đó chính quyền trung ương có thể có những bộ phận đặt tại địa phương nhưng thực thi ý chí, mệnh lệnh của chính quyền trung ương.

Phân quyền là hình thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước có sự phân chia quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp cho ba cơ quan nhà nước khác nhau, các cơ quan này độc lập với nhau, kiểm soát và chế ước lẫn nhau. Phân quyền cũng có nghĩa là giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương có sự phân định quyền lực. Theo đó, chính quyền địa phương có thể có những thẩm quyền nhất định theo quy định của luật.

Ở Việt Nam, quyền lực nhà nước được thực hiện theo chế độ kết hợp giữa tập quyền với tản quyền và phân quyền, theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Theo đó, các cơ quan đại biểu của nhân dân được gọi là các cơ quan quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước

tập trung thống nhất vào Quốc hội nhưng có sự phân công, phân nhiệm giữa Quốc hội với Chính phủ, TAND tối cao, VKSND tối cao để mỗi cơ quan thi hành có hiệu lực chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình với sự phối hợp và hiệp đồng chặt chẽ tạo nên sức mạnh tổng hợp của quyền lực nhà nước. Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội và HĐND - những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân và thông qua các cơ quan khác của nhà nước.

Nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân còn đòi hỏi những vấn đề quan trọng nhất của đất nước và của nhân dân phải do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất - Quốc hội quyết định.

Các cơ quan đại biểu của nhân dân là Quốc hội và HĐNĐ có quyền giám sát hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước cùng cấp và cấp dưới. Quốc hội có quyền giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của nhà nước. Các cơ quan nhà nước khác như Chủ tịch nước, Chính phủ, Chánh án TAND tối cao, Viện trưởng VKSND tối cao phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trả lời chất vấn các đại biểu Quốc hội. UBND, TAND phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND cùng cấp và trả lời chất vấn của đại biểu HĐND, viện trưởng viện kiểm sát các địa phương phải chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước HĐND cùng cấp và trả lời chất vấn của đại biểu HĐND.

2. Nguyên tắc Đảng lãnh đạo các cơ quan nhà nước (Điều 4)

Nguyên tắc này nói lên tính chất đặc thù của nhà nước xã hội chủ nghĩa - Nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản.

Lịch sử phát triển của cách mạng Việt Nam suốt mấy chục năm qua đã chứng minh sự lãnh đạo của Đảng là điều kiện tiên quyết, là bảo đảm cao nhất cho sự ra đời, tồn tại và phát triển của nhà nước ta. Do đó, Đảng lãnh đạo phải là nguyên tắc cơ bản

trong quá trình tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam.

Đảng lãnh đạo các cơ quan nhà nước bằng các phương thức sau đây:

- Đảng vạch định ra chủ trương, đường lối, phương hướng lớn và thông qua các cơ quan nhà nước để thể chế hoá thành chính sách, pháp luật như: Thông qua Quốc hội để ban hành hiến pháp, luật; thông qua Chính phủ để ban hành các nghị quyết, nghị định.

- Đảng đề xuất sáng kiến và định hướng về tổ chức bộ máy nhà nước trong từng thời kì để cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất - Quốc hội quyết định.

- Đảng lãnh đạo các cơ quan nhà nước thông qua việc lựa chọn, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, đảng viên và giới thiệu những cán bộ, đảng viên ưu tú, có uy tín, có năng lực quản lí, có kiến thức về pháp luật cho các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương.

- Đảng lãnh đạo các cơ quan nhà nước thông qua việc tuyên truyền, phổ biến các chủ trương, nghị quyết của Đảng và vận động các cơ quan nhà nước tự giác thực hiện.

- Đảng lãnh đạo các cơ quan nhà nước bằng công tác kiểm tra, thanh tra, xem xét việc thực hiện nghị quyết của Đảng trong các cơ quan nhà nước.

- Đảng lãnh đạo các cơ quan bằng công tác khen thưởng, kỉ luật của Đảng.

- Đảng lãnh đạo các cơ quan nhà nước còn bằng vai trò tiên phong, gương mẫu của các tổ chức Đảng và các đảng viên trong việc chấp hành nghiêm minh chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước.

Hiệu lực quản lí của Nhà nước trên thực tế là tiêu chuẩn đánh giá sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Vì vậy, Đảng phải

thể hiện được năng lực lãnh đạo của mình trước hết ở việc xây dựng, hoàn thiện bộ máy nhà nước và phát huy vai trò của bộ máy này trong việc quản lí đất nước.

Muốn phát huy được sức mạnh của Nhà nước, Đảng phải thường xuyên tăng cường sự lãnh đạo đối với Nhà nước. Đảng chỉ có thể lãnh đạo toàn bộ xã hội có kết quả bằng cách thông qua bộ máy nhà nước và không ngừng quan tâm nâng cao hiệu lực, vai trò của chính quyền. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước không có nghĩa là Đảng bao biện làm thay Nhà nước vì như vậy là làm "giảm hiệu lực của bộ máy nhà nước và thực tế là hạ thấp vai trò lãnh đạo của Đảng".

Để bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng trong tình hình hiện nay, cần phải đổi mới sự lãnh đạo của Đảng. Yêu cầu đó đòi hỏi cần phân định rõ vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phạm vi hoạt động của các tổ chức Đảng và các cơ quan nhà nước. Mặc dù vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội đã được Hiến pháp ghi nhận trong Điều 4 nhưng vẫn còn chung chung, chưa cụ thể. Vì vậy, cần khẩn trương cụ thể hoá bằng luật của Quốc hội về sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam. Cũng cần phải đề phòng và chống các khuynh hướng buông lỏng sự lãnh đạo của Đảng hoặc tuyệt đối hoá sự lãnh đạo của Đảng dẫn đến việc các tổ chức Đảng áp đặt, bao biện, lấn át và làm thay công việc của các cơ quan nhà nước. Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng nhằm bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng, phát huy hiệu lực và sức mạnh của bộ máy nhà nước.

3. Nguyên tắc bình đẳng và đoàn kết dân tộc (Điều 5)

Nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là quốc gia bao gồm nhiều dân tộc. Vì vậy, bộ máy chính quyền nhà nước phải được tổ chức và xây dựng trên nguyên tắc bình đẳng và đoàn kết dân tộc. Có giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa các dân tộc thì bộ máy nhà nước mới được củng cố và phát triển vững chắc. Đảng cộng sản Việt Nam

xác định: *"Giải quyết đúng đắn về vấn đề dân tộc là một trong những nhiệm vụ có tính chất chiến lược của cách mạng Việt Nam".*[1]

Luận cương chính trị năm 1930 của Đảng đã khẳng định "phải đoàn kết các dân tộc trên nguyên tắc bình đẳng, tương trợ để tranh thủ độc lập, tự do và hạnh phúc chung". Hơn nữa, quyền bình đẳng giữa các dân tộc trên lãnh thổ Việt Nam đã được quy định trong các luật cơ bản của Nhà nước ta. Cụ thể, Hiến pháp năm 1946 quy định: *"Ngoài sự bình đẳng về quyền lợi, những quốc dân thiểu số được giúp đỡ về mọi phương diện để chóng tiến kịp trình độ chung"* (Điều 8). Hiến pháp năm 1959 cũng khẳng định: *"Nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là một nước thống nhất gồm nhiều dân tộc"* (Điều 3).

Những vấn đề trên đây đã được quy định đầy đủ và cụ thể trong Điều 5 Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992, đặc biệt là tại Điều 5 Hiến pháp năm 2013.

Qua các quy định mang tính pháp lí của Hiến pháp năm 1992, nội dung của nguyên tắc bình đẳng và đoàn kết dân tộc được thể hiện:

- Bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam phải là bộ máy nhà nước thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam, các dân tộc đều có quyền có đại biểu của mình trong các cơ quan quyền lực nhà nước;

- Trong bộ máy nhà nước Việt Nam phải có những cơ quan chuyên trách về vấn đề dân tộc như Hội đồng dân tộc của Quốc hội, Uỷ ban dân tộc của Chính phủ;

- Nhà nước thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giữa các dân tộc, bảo đảm cho các dân tộc đều có quyền và nghĩa vụ ngang nhau về mọi mặt, nghiêm cấm mọi hành vi kì thị, chia rẽ dân tộc.

- Ngôn ngữ quốc gia là tiếng Việt. Các dân tộc có quyền dùng

---

(1).Xem: Báo cáo chính trị Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IV, tr. 164.

tiếng nói, chữ viết, giữ gìn bản sắc dân tộc và phát huy những phong tục, tập quán, truyền thống và văn hoá tốt đẹp của mình.

- Nhà nước thực hiện chính sách phát triển toàn diện về mọi mặt: Kinh tế, văn hoá, xã hội, y tế, giáo dục, an sinh xã hội... và tạo điều kiện để các dân tộc thiểu số phát huy nội lực, cùng phát triển với đất nước.

4. Nguyên tắc tập trung dân chủ (Điều 8)

Tập trung dân chủ là một trong những nguyên tắc cơ bản của quá trình tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước. Nguyên tắc này đã từng được ghi nhận ở Điều 4 Hiến pháp năm 1959, Điều 6 Hiến pháp năm 1980 và Điều 6 Hiến pháp năm 1992 tiếp tục ghi nhận: *"Quốc hội, HĐND và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ"*. Khoản 1 Điều 8 Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lí xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ"*.

Như vậy, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ phải là hoạt động thường xuyên trong quá trình tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Nguyên tắc tập trung dân chủ đòi hỏi sự phục tùng tuyệt đối của cấp dưới đối với những chủ trương, chỉ thị, mệnh lệnh của cấp trên và pháp luật của Nhà nước; sự phục tùng của địa phương đối với trung ương và sự phục tùng của thiểu số đối với đa số.

Nguyên tắc tập trung dân chủ còn đòi hỏi những vấn đề quan trọng của các cơ quan nhà nước phải đưa ra thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số.

Thực hành nguyên tắc tập trung dân chủ cho phép củng cố tổ chức, kỉ luật đồng thời mở rộng dân chủ trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Nguyên tắc này bảo đảm sự lãnh đạo tập trung, thống nhất và thông suốt từ trên xuống dưới đồng thời tạo điều

kiện cho sự phát triển mạnh mẽ của các địa phương và cơ sở. Từ đó, cho phép các địa phương và cơ sở sử dụng một cách hợp lí những thuận lợi và năng lực của mỗi địa phương để phát triển kinh tế, văn hoá, giải quyết tốt các vấn đề về đời sống của nhân dân địa phương, của những người lao động ở cơ sở.

Tập trung dân chủ là hai mặt của thể thống nhất có quan hệ hữu cơ mật thiết với nhau, vì vậy không được phép cường điệu hoặc coi nhẹ bất cứ mặt nào. Vì như vậy sẽ dẫn đến những hậu quả như chuyên quyền, độc đoán, mất dân chủ, hạn chế tự do, sáng tạo hoặc vô tổ chức kỉ luật, coi thường pháp luật...

Nguyên tắc tập trung dân chủ có những biểu hiện đặc thù phù hợp với vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của từng loại cơ quan nhà nước khác nhau.

Đối với các cơ quan quyền lực nhà nước: Nguyên tắc tập trung dân chủ biểu hiện trong việc Quốc hội và HĐND các cấp đều do nhân dân trực tiếp bầu ra và phải chịu trách nhiệm trước nhân dân. Mọi vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội và HĐND đều phải được đưa ra thảo luận dân chủ trong các kì họp và biểu quyết theo đa số.

Đối với các cơ quan xét xử: Nguyên tắc tập trung dân chủ được biểu hiện rất rõ trong tổ chức và hoạt động xét xử của toà án như: Để được bổ nhiệm thẩm phán thì phải thông qua hội đồng tuyển chọn thẩm phán; TAND phải xét xử tập thể và quyết định theo đa số; việc xét xử của toà án có hội thẩm tham gia và khi xét xử hội thẩm được ngang quyền với thẩm phán; toà án phải xét xử công khai trừ trường hợp do luật định; quyền bào chữa của bị cáo được bảo đảm. TAND phải chịu sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước, phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp.

Đối với VKSND các cấp: Nguyên tắc tập trung dân chủ biểu hiện trong việc xây dựng các VKSND theo nguyên tắc thủ trưởng

lãnh đạo, đề cao vị trí, vai trò của uỷ ban kiểm sát. Hệ thống tổ chức của VKSND không song trùng trực thuộc. Viện trưởng VKSND tối cao phải chịu trách nhiệm cá nhân trước Quốc hội, UBTV Quốc hội và Chủ tịch nước. VKSND do viện trưởng lãnh đạo. Viện trưởng VKSND cấp dưới chịu sự lãnh đạo trực tiếp của viện trưởng VKSND cấp trên; viện trưởng viện kiểm sát các địa phương và viện trưởng VKSQS các cấp chịu sự lãnh đạo thống nhất của Viện trưởng VKSND tối cao.

Đối với các cơ quan hành chính nhà nước, do tính chất phức tạp của công tác quản lí nhà nước, đặc biệt là quản lí nhà nước về mặt kinh tế nên việc quán triệt và thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ có ý nghĩa hết sức quan trọng. Thực chất của công cuộc đổi mới đất nước ta hiện nay cũng chính là nhằm tìm ra những phương pháp và hình thức tổ chức tối ưu để thực hiện đúng đắn và phát triển hơn nữa nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động quản lí nhà nước, trước hết là quản lí về kinh tế. Trong lĩnh vực quản lí nhà nước đối với các cơ quan hành chính nhà nước, nguyên tắc tập trung dân chủ có những biểu hiện đặc thù như: Kết hợp chế độ lãnh đạo tập thể với chế độ thủ trưởng; thực hiện nguyên tắc trực thuộc hai chiều (song trùng trực thuộc) trong các mối quan hệ của các cơ quan hành chính nhà nước; không ngừng mở rộng quyền hạn của các cơ quan hành chính ở địa phương và các đơn vị cơ sở trên cơ sở tăng cường sự lãnh đạo tập trung thống nhất của trung ương. Chỉ những vấn đề quan trọng do luật định thuộc thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước mới được đưa ra thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số trong các phiên họp. Đối với Chính phủ, trong trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của người đứng đầu là Thủ tướng. Còn những vấn đề khác đều do người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước quyết định. Thủ tướng là người lãnh đạo và điều hành hoạt động của Chính phủ. Chủ tịch UBND là người lãnh đạo và điều hành hoạt động của UBND.

5. Nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp (khoản 3 Điều 2)

Với Hiến pháp năm 2013, Nhà nước ta đã áp dụng những hạt nhân hợp lý trong tổ chức bộ máy nhà nước tư sản. Để đảm bảo quyền lực nhà nước được thống nhất, bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu lực và hiệu quả cao cần phải có sự phân công rõ ràng chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp đồng thời phải có sự phối hợp và kiểm soát quyền lực lẫn nhau giữa các cơ quan nói trên. Sự phối hợp được thể hiện rất rõ trong hoạt động lập pháp giữa Quốc hội và Chính phủ, trong hoạt động thi hành án giữa cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp. Hoạt động giáo dục, tuyên truyền pháp luật thể hiện rõ sự phối hợp không những giữa các cơ quan nhà nước mà còn giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội và đoàn thể quần chúng. Việc giám sát, kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội với Chính phủ và toà án đã thể hiện rõ, tuy nhiên việc giám sát, kiểm soát quyền lực giữa Chính phủ và toà án đối với Quốc hội còn rất hạn chế. Chúng ta cần phải xây dựng cơ chế hữu hiệu để giám sát tính hợp hiến của các luật và văn bản dưới luật.

6. Nguyên tắc pháp chế XHCN (Điều 8)

Đây là một trong những nguyên tắc quan trọng, là cơ sở tổ chức và hoạt động của Nhà nước và xã hội Việt Nam. Pháp chế XHCN vừa là yêu cầu, vừa là thể hiện trình độ tổ chức, kỉ cương của xã hội. Nguyên tắc pháp chế XHCN đòi hỏi các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội, các đơn vị vũ trang, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, tổ chức, đơn vị và mọi công dân phải tôn trọng Hiến pháp và pháp luật; hoạt động và làm việc trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật. Tất cả các cơ quan nhà

nước phải lấy nguyên tắc pháp chế XHCN làm cơ sở cho mọi hoạt động của mình.

Điều 8 Hiến pháp năm 2013 quy định: *"1. Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lí xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật...*

2. Các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức phải tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền".

Đối với Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, việc nghiêm chỉnh thực hiện pháp luật, việc tăng cường pháp chế XHCN là tất yếu lịch sử, quy luật xã hội khách quan.

Để đảm bảo và không ngừng tăng cường pháp chế XHCN như Hiến pháp quy định cần bảo đảm các yếu tố sau:

- Nhà nước phải quản lí xã hội bằng pháp luật, các cơ quan nhà nước phải được tổ chức và hoạt động trên cơ sở của Hiến pháp và pháp luật;

- Cần có hệ thống pháp luật tương đối hoàn chỉnh. Nhà nước phải không ngừng xây dựng, phát triển hệ thống pháp luật để có đủ các quy phạm điều chỉnh các quan hệ xã hội. Hệ thống pháp luật phải không chồng chéo và có sự thống nhất. Pháp luật của Nhà nước phải tương thích và phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết, phê chuẩn. Cần kịp thời thay đổi những quy phạm pháp luật đã lạc hậu, bổ sung những quy phạm mới, phù hợp với yêu cầu của cuộc sống;

- Thực hiện nghiêm chỉnh các quy phạm pháp luật. Pháp chế XHCN đòi hỏi phải tuân thủ triệt để các quy phạm pháp luật. Mọi công dân đều bình đẳng trong việc chấp hành pháp luật, không có sự phân biệt, ngoại lệ. Các cán bộ, nhân viên nhà nước chỉ được

làm những gì pháp luật quy định, còn công dân có quyền làm những gì pháp luật không cấm;

- Các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước có thẩm quyền phải xử lí nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật. Mọi hành động xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân đều bị xử lí theo pháp luật.

CHƯƠNG X
CHẾ ĐỘ BẦU CỬ

I. KHÁI NIỆM CHẾ ĐỘ BẦU CỬ

Một trong những loại quan hệ xã hội quan trọng mà luật hiến pháp cần điều chỉnh là những quan hệ có liên quan đến việc thành lập các cơ quan nhà nước. Thực ra nguyên tắc bầu cử đã xuất hiện từ rất xa xưa, ngay từ thời kì của chế độ chiếm hữu nô lệ, ngoài chính thể quân chủ là phổ biến còn có chính thể cộng hoà với viện nguyên lão do bầu cử mà ra bao gồm những chủ nô quý tộc. Ngoài viện nguyên lão nêu trên còn có đại hội nhân dân (Comita centuria) của những người cầm vũ khí. Đến chế độ phong kiến, phương pháp bầu cử không được áp dụng ở những nước theo chính thể quân chủ chuyên chế,[1] còn ở những nước theo chính thể cộng hoà, bầu cử vẫn được áp dụng. Việc bầu cử được áp dụng rất rộng rãi trong chế độ tư bản. Với tư cách là một chế độ tiên tiến hơn, nhà nước xã hội chủ nghĩa không thể bằng một phương pháp nào khác hơn là bầu cử để thành lập các cơ quan của mình. Việc tổ chức ra các cơ quan nhà nước ta hiện nay tiếp thu và phát triển các phương pháp của chế độ tư bản trước đây và hiện nay bằng hai phương pháp cơ bản là bầu cử và bổ nhiệm. Trong những phương pháp nêu trên, phương pháp bầu cử có tính chất dân chủ rộng rãi hơn, được người dân ưa chuộng hơn. Với

(1).Xem: Ngô Văn Thâu, "Thực chất phân chia quyền lực", *Tạp chí pháp lí*, số 2/1992.

những ưu thế dân chủ và với mong mỏi tha thiết được áp dụng phương pháp này trong việc hình thành nên bộ máy nhà nước vì dân, do dân và của dân, bầu cử không chỉ đơn thuần là một phương pháp hình thành nên bộ máy nhà nước hay một bộ phận của bộ máy nhà nước, đã trở thành một trong nhiều chế độ tạo nên chế độ xã hội. Đó là chế độ bầu cử.

Vậy chế độ bầu cử là gì?

Chế độ bầu cử là một tổng thể các nguyên tắc, các quy định pháp luật bầu cử, cùng các mối quan hệ xã hội được hình thành trong tất cả các quá trình tiến hành bầu cử từ lúc người công dân được ghi tên trong danh sách cử tri cho đến lúc bỏ lá phiếu vào thùng phiếu và xác định kết quả bầu cử.

Như vậy, theo định nghĩa khái lược trên, chế độ bầu cử do rất nhiều yếu tố hợp thành, kết hợp hài hoà giữa yếu tố pháp luật thực định, yếu tố thực tế và tình cảm của nhân dân đối với vấn đề bầu cử.

Việc áp dụng phương pháp bầu cử phụ thuộc vào chế độ xã hội. Trong xã hội tư bản, với việc áp dụng một cách cứng rắn hoặc mềm dẻo học thuyết tam quyền phân lập, bầu cử được áp dụng cho nhiều đối tượng: Các cơ quan nhà nước trung ương, cũng như các cơ quan tự quản nhà nước ở địa phương. Tuy nhiên, cách thức tổ chức bầu cử trong các nước tư bản cũng rất khác nhau. Ở Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, nhân dân không trực tiếp bầu ra tổng thống và nghị viện mà qua tuyển cử đoàn (đại cử tri), nghĩa là bầu cử theo nguyên tắc gián tiếp.

Đối với nhà nước của chế độ xã hội chủ nghĩa, không áp dụng học thuyết phân quyền, việc bầu cử được áp dụng với những nguyên tắc dân chủ, đó là: Phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Những nguyên tắc đó (sẽ xem xét kĩ trong phần sau) vừa bảo đảm cho nhân dân tham gia rộng rãi vào quá trình bầu cử,

vừa bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước và tính tối cao của quyền lực nhân dân. Sự bầu cử (tấn phong) của tất cả đại đa số các cử tri toàn Hợp chủng quốc Hoa Kỳ đối với tổng thống cũng như nghị viện vì thế mà tổng thống và nghị viện ngang hàng nhau, không cho phép cơ quan nào cao hơn hay thấp hơn mà còn là cơ sở của sự kìm chế, đối trọng lẫn nhau. Trong chế độ ta, qua bầu cử nhân dân toàn quốc thành lập nên Quốc hội. Không có một cơ quan nào trong bộ máy nhà nước có một sự thành lập độc đáo và toàn diện như Quốc hội, nên Quốc hội có một vị trí tối cao, hơn hẳn các cơ quan nhà nước khác. Không một cơ quan nhà nước nào hay bộ máy nhà nước có thể mâu thuẫn, đối lập với Quốc hội. Tất cả quyền lực nhà nước tập trung vào Quốc hội nhưng có sự phân công, phân nhiệm rạch ròi giữa các cơ quan. Ở các địa phương, hội đồng nhân dân là cơ quan duy nhất trong tất cả các cơ quan nhà nước ở địa phương được nhân dân trực tiếp bầu ra. Quốc hội và hội đồng nhân dân là những cơ quan quyền lực nhà nước, là cơ sở cho việc tổ chức và hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước khác.[1]

Bầu cử là một trong những chế định pháp luật quan trọng của ngành luật hiến pháp, là cơ sở pháp lí cho việc hình thành ra các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước. Chế định này được hình thành từ những quy định có hiệu lực pháp lí cao nhất của hiến pháp cho đến quy định pháp luật khác của các cơ quan nhà nước. Thậm chí, trong một chừng mực còn được điều chỉnh bằng các văn bản của các tổ chức xã hội, của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ở trung ương và ở các cấp. Điều này được giải thích bằng việc bầu cử là giai đoạn đầu tiên của sự hình thành nên các cơ quan nhà nước, cho nên việc hình thành ra nó trước hết phải

(1).Xem: Các chương nói về Quốc hội và hội đồng nhân dân.

bằng các hoạt động phi nhà nước của các tổ chức xã hội.

Khái niệm bầu cử trong pháp luật được dùng chủ yếu cho quyền bầu cử. Quyền bầu cử bao gồm quyền chủ động bỏ phiếu bầu ra những người đại diện cho mình vào các cơ quan quyền lực nhà nước, quyền được ứng cử và quyền có thể được bầu vào các cơ quan quyền lực nhà nước. Các quyền này hết sức gắn bó với nhau vì khi được giới thiệu ra ứng cử đại biểu thì mới có cơ hội trở thành đại biểu khi trúng cử.

Pháp luật bầu cử giống như các chế định pháp luật khác của ngành luật hiến pháp không những chỉ chứa đựng các quy phạm nói về quyền hạn và trách nhiệm của các chủ thể tham gia các mối quan hệ bầu cử mà còn chứa đựng cả những quy phạm có tính thủ tục, quy định trình tự của một cuộc bầu cử và xác định kết quả của cuộc bầu cử.

Quyền bầu cử là một quyền quan trọng của công dân trong lĩnh vực chính trị cho nên pháp luật bầu cử chỉ quy định cho những công dân Việt Nam mà không quy định cho các công dân nước ngoài và những người không quốc tịch đồng thời công dân phải đạt mức tuổi trưởng thành nhất định theo quy định của pháp luật mới được tham gia bầu cử.

Với tầm quan trọng như vậy cho nên ngay từ khi mới tuyên bố độc lập, Đảng và Hồ Chủ tịch rất quan tâm đến vấn đề bầu cử. Ngay sau khi tuyên bố lập nước, ngày 08/9/1945 Chủ tịch Chính phủ lâm thời của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã kí Sắc lệnh số 14/SL về việc tổ chức tổng tuyển cử bầu Quốc dân đại hội. Tiếp theo đó, ngày 17/10/1946, Sắc lệnh số 51/SL đã quy định cụ thể vấn đề tuyển cử.

Trên cơ sở những văn bản đầu tiên đó, chế độ bầu cử dân chủ được hình thành ở nước ta.

Cho đến nay, cùng với sự thay đổi của các hiến pháp, pháp luật bầu cử nước ta cũng đã nhiều lần được sửa đổi, bổ sung. Pháp luật bầu cử hiện hành gồm có các quy định của Hiến pháp năm 1992, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 (sửa đổi năm 2001), Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân năm 1994, Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân năm 2003 và nhiều văn bản pháp luật khác về bầu cử đang được chỉnh lí lại theo tinh thần của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001)

II. CÁC NGUYÊN TẮC BẦU CỬ

Bầu cử là một hoạt động xã hội của con người. Muốn cho hoạt động này đạt được kết quả thắng lợi cũng như để bảo đảm cho cuộc bầu cử được tiến hành một cách dân chủ cần phải tiến hành theo nhiều nguyên tắc. Có những nguyên tắc mang tính chất của mọi hoạt động xã hội nhưng trong đó có không ít những nguyên tắc mang tính đặc thù của hoạt động bầu cử. Đó là những nguyên tắc bầu cử phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Các nguyên tắc đó thống nhất với nhau, bảo đảm cho cuộc bầu cử khách quan, dân chủ, thể hiện đúng nguyện vọng của cử tri khi lựa chọn đại biểu.

Một số nguyên tắc bầu cử tiến bộ ra đời và từng bước được định hình cùng vời nền dân chủ tư sản, một bước tiến trong xã hội loài người. Tuy nhiên, trên thực tế việc vận dụng các nguyên tắc này trong các nước tư bản chủ nghĩa cũng rất khác nhau, trong không ít trường hợp chúng bị lợi dụng hoặc bị vi phạm một cách nghiêm trọng.

Trong nhà nước xã hội chủ nghĩa nói chung và ở Việt Nam nói riêng, các nguyên tắc bầu cử dân chủ được kế thừa, bổ sung và phát triển để làm căn cứ thực hiện một chế độ bầu cử mới thực sự dân chủ.

1. Nguyên tắc bầu cử phổ thông

Đây là một nguyên tắc quan trọng trong việc tổ chức các cuộc bầu cử. Đồng thời đây cũng là nguyên tắc mà nhân loại chúng ta phải trả giá đắt nhất cho cuộc đấu tranh đòi quyền được tham gia bầu cử cho tất cả mọi người không hạn chế về của cải, màu da, chủng tộc, giới tính cũng như thời hạn cư trú hay nhiều hạn chế có tính chất tự nhiên... Nói chung, đây là tiêu chuẩn đầu tiên để đánh giá mức độ dân chủ của bầu cử. Cuộc bầu cử càng được mở rộng cho nhiều người tham gia bao nhiêu càng thể hiện mức độ dân chủ bấy nhiêu. Cuộc bầu cử phổ thông là cuộc bầu cử được tổ chức cho nhiều người tham gia, tức là một hoạt động phổ cập, không hạn chế đối với bất kì một đối tượng công dân nào, nếu con người đạt được mức độ trưởng thành hoàn chỉnh về mặt nhận thức mà nhiều nước trên thế giới công nhận - họ đạt 18 tuổi.

Nhằm mục đích hạn chế đến mức tối đa sự tham gia rộng rãi của nhân dân lao động vào các hoạt động chính trị mà chủ yếu là bầu cử, pháp luật tư sản định ra một loạt những tiêu chuẩn cần thiết cho người được tham gia bỏ phiếu bầu cử cũng như được bầu vào các cơ quan nhà nước tư sản.

Ngay từ thời non trẻ, Nhà nước Việt Nam đã áp dụng nguyên tắc bầu cử phổ thông cho mọi công dân Việt Nam. Nguyên tắc này đến nay vẫn giữ nguyên ý nghĩa của nó và được ấn định trong Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992. Điều 54 Hiến pháp năm 1992 quy định: "*Công dân không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hoá, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ mười tám tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và đủ hai mươi mốt tuổi trở lên đều có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân theo quy định của pháp luật*".

Pháp luật quy định những trường hợp đặc biệt sau đây không được tham gia bầu cử:

- Những người mất trí không tự chủ được suy nghĩ và hành động của mình, không phân biệt đúng, sai, có những rối loạn về mặt nhận thức;

- Những người bị giam để thi hành án phạt tù;

- Những người đang bị tạm giam theo quyết định của toà án hoặc theo quyết định hay phê chuẩn của viện kiểm sát.

Quyền bầu cử phổ thông của nhà nước xã hội chủ nghĩa khác với quyền bầu cử phổ thông của nhà nước tư sản không những bằng việc không quy định hạn chế tiêu chuẩn người tham gia bầu cử, trừ việc quy định hạn chế ở dưới mức tuổi trưởng thành mà còn quy định sự tham gia bầu cử của tất cả các quân nhân đang tại ngũ. Hạn chế việc tham gia của quân đội vào các cuộc bầu cử là đặc trưng của chế độ tư bản (quân đội không tham gia chính trị). Quyền bầu cử của công dân được các cơ quan phụ trách bầu cử ghi nhận trong danh sách cử tri. Tất cả mọi công dân có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật đủ 18 tuổi trở lên, không bị pháp luật tước quyền bầu cử đều được ghi tên trong danh sách cử tri. Người được ghi tên vào danh sách cử tri gọi là cử tri. Để bảo đảm việc thực hiện nguyên tắc phổ thông, Luật bầu cử quy định hàng loạt biện pháp nhằm khắc phục sự sai sót trong quá trình lập danh sách cử tri: Việc niêm yết; việc thông báo danh sách cử tri bằng các phương tiện thông tin đại chúng; nhất là việc quy định công dân có quyền kiểm tra, khiếu nại về cử tri và danh sách cử tri; quyền cử tri được giới thiệu đến bầu cử (bỏ phiếu) nơi mới đến (Chương IV Luật bầu cử đại biểu Quốc hội); viết và bỏ phiếu hộ cho những người ốm, tàn tật, già yếu không đến nơi bỏ phiếu được (Điều 41 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội).

2. Nguyên tắc bầu cử trực tiếp

Nội dung của nguyên tắc bầu cử trực tiếp là cử tri tín nhiệm người nào bỏ phiếu thẳng cho người ấy làm đại biểu Quốc hội hay đại biểu hội đồng nhân dân không thông qua người nào khác, cấp nào khác (những đại cử tri hoặc một cơ quan nào khác gọi là cấp trung gian).

Ở nhiều nước trên thế giới hiện nay, vẫn tiến hành bầu cử vừa trực tiếp, vừa gián tiếp. *Ví dụ*: Như đã nói ở phần trên, bầu tổng thống ở Mỹ là bầu cử gián tiếp thông qua tuyển cử đoàn. Luật bầu cử của Nhà nước ta hiện nay có các quy định chặt chẽ để bảo đảm cho nguyên tắc trực tiếp được thực hiện: Ngày bầu cử đại biểu Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp phải được tiến hành vào ngày chủ nhật để nhân dân có điều kiện trực tiếp tham gia bỏ phiếu; trước ngày bỏ phiếu, nhân dân được thường xuyên thông báo địa điểm bỏ phiếu; cử tri phải tự mình đi bầu không được nhờ người khác bầu thay hay bầu bằng cách gửi thư; không đồng ý ứng cử viên nào thì trực tiếp gạch tên của ứng cử viên đó lên phiếu bầu...

Nguyên tắc trực tiếp bầu cử ra người đại diện cho mình trong các cơ quan quyền lực nhà nước, không thông qua một khâu trung gian nào khác là một nguyên tắc thể hiện rõ tính chất dân chủ trong sự hình thành bộ máy nhà nước. Chính nguyên tắc này cho phép người đại diện được nhân dân trực tiếp bầu ra nhận được quyền lực nhà nước từ nhân dân.

3. Nguyên tắc bỏ phiếu kín

Nguyên tắc này bảo đảm cho cử tri tự do biểu lộ ý chí của mình trong việc lựa chọn đại biểu; tránh mọi sự áp đặt.

Nguyên tắc này đòi hỏi khi cử tri bỏ phiếu phải tự mình viết phiếu, tự mình gạch tên người ứng cử nào mà mình không tín nhiệm ở phiếu bầu đã được in sẵn, tự mình bỏ phiếu bầu vào hòm

phiếu, không một người nào được xem cử tri viết phiếu. Cử tri không viết được thì nhờ người khác viết nhưng phải tự mình bỏ phiếu vào hòm phiếu. Nếu vì tàn tật không tự mình bỏ phiếu được thì có thể nhờ người khác bỏ phiếu vào hòm (Điều 41 và Điều 42 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội).

Ở phòng bỏ phiếu, tổ bầu cử phải kết hợp với ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn bố trí nhiều nơi viết phiếu tách biệt nhau thành các buồng viết phiếu và hạn chế khả năng có mặt trong lúc cử tri viết phiếu của bất cứ ai.

4. Nguyên tắc bầu cử bình đẳng

Trong ba nguyên tắc trên, mỗi một nguyên tắc đều có một ý nghĩa nhất định. Nhưng nói chung, chúng chỉ diễn ra trong một số những giai đoạn nhất định trong tiến trình của một cuộc bầu cử. Trong khi đó, nguyên tắc bình đẳng là một nguyên tắc đòi hỏi phải tuân thủ trong suốt quá trình tiến hành bầu cử từ khi lập danh sách cử tri cho đến khi kết thúc, tuyên bố kết quả của cuộc bầu cử. Mức độ dân chủ của cuộc bầu cử phụ thuộc chủ yếu vào tiến trình thực hiện nguyên tắc này. Trong một chừng mực nào đó, việc thực hiện các nguyên tắc bỏ phiếu kín, bầu cử phổ thông cũng như nguyên tắc bầu cử trực tiếp cũng là để thực hiện nguyên tắc bình đẳng và ngược lại.

Nội dung biểu hiện chủ yếu của nguyên tắc này ở chỗ các cử tri được tham gia vào việc bầu cử, có quyền và nghĩa vụ như nhau, các ứng cử viên được giới thiệu ra ứng cử theo tỉ lệ như nhau, kết quả bầu cử chỉ phụ thuộc vào số phiếu mà cử tri bỏ phiếu cho mỗi ứng cử viên, là cơ sở xác định kết quả trúng cử.

Để đảm bảo cho nguyên tắc này, pháp luật bầu cử quy định: Mỗi một cử tri được phát một phiếu bầu, giá trị của mỗi là như nhau. Địa vị xã hội, tài sản... của cử tri không có ảnh hưởng gì đến

giá trị của phiếu bầu. Không vì địa vị xã hội của mình mà cử tri không chấp hành đầy đủ các quy định về bầu cử. Mỗi cử tri chỉ được ghi tên một lần trong danh sách cử tri, chỉ được lập danh sách ứng cử viên ở một đơn vị bầu cử trong một cuộc bầu cử.

Nguyên tắc này được bắt đầu bằng chia các đơn vị bầu cử cho các lãnh thổ địa phương. Việc chia đơn vị bầu cử phải căn cứ vào dân số các địa phương và tổng số các đại biểu phải bầu. Mỗi đơn vị bầu cử được bầu ra số lượng đại biểu tỉ lệ thuận với số dân của mình. Việc ấn định số lượng đại biểu phải bầu cho mỗi đơn vị dựa trên định mức bầu cử và số lượng cử tri của đơn vị bầu cử. Định mức bầu cử bằng tổng số dân số có trên lãnh thổ diễn ra cuộc bầu cử chia cho tổng số đại biểu hội đồng nhân dân hoặc đại biểu Quốc hội phải bầu.

Bốn nguyên tắc nói trên là một chỉnh thể thống nhất, thiếu sót ở nguyên tắc nào đều ảnh hưởng đến nguyên tắc khác. Để buộc các chủ thể phải tuân thủ các nguyên tắc nói trên, Nhà nước pháp luật hoá các nội dung của chúng thành các quy phạm pháp luật. Có nguyên tắc được quy định rõ trong một quy định, có nguyên tắc được thể hiện bằng nhiều quy phạm pháp luật khác nhau. Theo chiều hướng của sự phát triển xã hội ngày càng mở rộng dân chủ thì các hình thức biểu hiện của các nguyên tắc càng đa dạng, càng phong phú, càng góp phần bảo đảm tính chất dân chủ của các cuộc bầu cử.

III. TIẾN TRÌNH CỦA MỘT CUỘC BẦU CỬ

Cuộc bầu cử được tiến hành khi các cơ quan quyền lực nhà nước hết nhiệm kì. Theo Hiến pháp của nước ta thì Quốc hội và Hội đồng nhân dân có nhiệm kì là 5 năm. Như vậy, cứ 5 năm một lần, chúng ta lại tiến hành bầu cử Quốc hội hoặc hội đồng nhân dân. Thực tế cho thấy chúng ta thường tổ chức các cuộc bầu cử

đại biểu hội đồng nhân dân ở các cấp cùng một ngày và có thể có kết hợp với các cuộc bầu đại biểu Quốc hội chung để đỡ tốn kém về mặt vật chất.

Ở các nước tư sản theo chính thể cộng hoà tổng thống thực hiện chế độ phân quyền cứng rắn. Quốc hội - cơ quan lập pháp không thể bị nguyên thủ quốc gia giải thể, cũng như việc Chính phủ - bộ máy hành pháp không thể bị Quốc hội giải tán. Do vậy, ngày bầu cử nghị viện cũng như bầu tổng thống - người đứng đầu bộ máy hành pháp được ấn định một cách cố định ngay trong pháp luật. Nhưng đối với các nước khác không theo chính thể cộng hoà tổng thống thì việc bầu cử được tiến hành vào ngày do nguyên thủ quốc gia ấn định. Đối với Nhà nước ta, ngày bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân do Ủy ban thường vụ Quốc hội ấn định (trước đây do Hội đồng nhà nước ấn định). Ngày bầu cử được Uỷ ban thường vụ Quốc hội ấn định phải là ngày chủ nhật để mọi người có điều kiện tham gia một cách đầy đủ.

Việc Ủy ban thường vụ Quốc hội ấn định ngày bầu cử là công đoạn đầu tiên của công việc tiến hành một cuộc bầu cử. Bắt đầu từ đây, mọi việc có liên quan đến việc bỏ phiếu bầu và xác định kết quả bầu cử được bắt đầu tiến hành.

Trước đây, ngày bầu cử được ấn định chậm nhất là 60 ngày trước ngày bầu cử. Thời hạn quy định quá ngắn này làm cho công tác chuẩn bị bầu cử quá cập rập, cho nên pháp luật bầu cử hiện hành đã nâng thời gian chuẩn bị bầu cử dài hơn bằng cách kéo dài thời gian chậm nhất phải ấn định 105 ngày trước ngày bầu cử, kể cả cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và các cuộc bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân.

Giai đoạn tiếp theo của công việc chuẩn bị bầu cử là thành lập hội đồng bầu cử - cơ quan lãnh đạo chung cuộc bầu cử. Hội đồng bầu cử trung ương cho cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội; Hội đồng

bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Hội đồng bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân huyện, quận, xã, phường và cấp tương đương. Thành phần của hội đồng bầu cử bao gồm đại diện các tổ chức xã hội, tổ chức Đảng, Nhà nước. Hội đồng bầu cử trung ương do Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập, có từ 15 - 21 người, có thể công bố cùng ngày với ngày ấn định cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội. Theo Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội phải thành lập và công bố thành phần Hội đồng bầu cử trung ương chậm nhất là 105 ngày trước ngày bầu cử.

Tương tự như vậy, hội đồng bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân do ủy ban nhân dân phối hợp với thường trực hội đồng nhân dân thành lập. Hội đồng bầu cử gồm có chủ tịch, phó chủ tịch và tổng thư kí hội đồng bầu cử.

Hội đồng bầu cử có nhiệm vụ lãnh đạo công việc bầu cử chung, kiểm tra đôn đốc việc thi hành các quy định pháp luật bầu cử trên lãnh thổ tiến hành cuộc bầu cử; công bố danh sách ứng cử viên; xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo về các cuộc bầu cử do các tổ chức bầu cử cấp dưới chuyển đến; tiếp nhận biên bản về kết quả bầu cử do các uỷ ban bầu cử chuyển đến, làm biên bản tổng kết kết quả bầu cử; tuyên bố kết quả bầu cử; cấp giấy chứng nhận đại biểu trúng cử. Trong tất cả những nhiệm vụ kể trên thì lãnh đạo công việc bầu cử chung, công bố danh sách ứng cử viên và tuyên bố kết quả bầu cử là những công việc quan trọng của hội đồng bầu cử.

Giai đoạn tiếp theo của cuộc chuẩn bị bầu cử là việc phân chia các đơn vị bầu cử. Việc chia đơn vị bầu cử hiện nay ở nước ta thường theo các đơn vị hành chính cấp dưới trực thuộc. Đơn vị bầu cử đại biểu Quốc hội hiện nay là cấp huyện, quận và tương đương hoặc có thể gồm hai, ba quận, huyện, thành phố thuộc tỉnh. Việc chia đơn vị bầu cử là công việc hết sức quan trọng thể hiện nguyên

tắc bình đẳng trong bầu cử về mọi phương diện kể cả lãnh thổ, số dân, các dân tộc, các tầng lớp xã hội, giai cấp.

Đơn vị bầu cử là lãnh thổ với một số dân tương ứng nhất định và được bầu ra một lượng đại biểu Quốc hội hoặc hội đồng nhân dân nhất định. Cơ sở để phân chia đơn vị bầu cử cho các cuộc bầu cử khác nhau là tổng số đại biểu Quốc hội hoặc hội đồng nhân dân phải bầu và số dân sống trên lãnh thổ của đơn vị bầu cử phải phân chia. Số đại biểu được bầu cho mỗi một đơn vị bầu cử phụ thuộc vào số lượng dân cư sống trên lãnh thổ đơn vị bầu cử.

Theo quy định của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 (sửa đổi năm 2001), tổng số đại biểu Quốc hội là không quá 500 người. Đây là một con số được nhiều nước áp dụng. Đã gọi là nghị viện (quốc hội) phải là cơ quan bao gồm nhiều người. Càng nhiều người thì bàn bạc càng sôi nổi. Nhưng nhiều bao nhiêu thì cho phép quốc hội hoạt động có hiệu quả? Điều này phụ thuộc vào tình hình cụ thể của mỗi nước để ấn định số lượng cho phù hợp (con số từ 400 - 500 là những con số được áp dụng nhiều đối với nghị viện của các nước tư bản phát triển và các nước đang phát triển).

Dựa trên con số cụ thể được Ủy ban thường vụ Quốc hội ấn định cho mỗi khoá Quốc hội và tổng số dân cư toàn quốc, theo số liệu điều tra dân số gần nhất, các đơn vị bầu cử cũng như các địa phương nhận được số lượng đại biểu được bầu tỷ lệ thuận với số dân của đơn vị mình.

Tổng số đại biểu hội đồng nhân dân các cấp do Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân quy định. Tổng số đại biểu hội đồng nhân dân xã và tương đương nhiều nhất là 35 người; của hội đồng nhân dân huyện và tương đương là 40 đại biểu; của hội đồng nhân dân tỉnh và tương đương nhiều nhất không quá 85 đại biểu. Thủ đô Hà Nội và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khác có trên ba triệu người được bầu không quá 95 đại

biểu. Căn cứ vào số dân, tổng số đại biểu hội đồng nhân dân từng cấp do ủy ban nhân dân cùng cấp ấn định và phải được hội đồng nhân dân cấp trên phê chuẩn.

Tất cả các công việc chuẩn bị cho một cuộc bầu cử tiếp theo chủ yếu do các đơn vị bầu cử thực hiện.

Lãnh đạo công việc bầu cử ở các đơn vị bầu cử do ban bầu cử đảm nhiệm. Chậm nhất là 60 ngày trước ngày bầu cử, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phối hợp với thường trực hội đồng nhân dân cùng cấp thành lập ở mỗi đơn vị bầu cử một ban bầu cử từ 9 - 15 người, gồm đại diện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên của Mặt trận, đại diện chính quyền. Đối với việc bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân, ban bầu cử ở các đơn vị bầu cử do ủy ban nhân dân và ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp thành lập gồm đại diện của các tổ chức xã hội và tập thể các cử tri ở địa phương từ 5 - 15 người.

Ban bầu cử gồm có trưởng ban, phó trưởng ban và thư kí ban. Ban bầu cử có nhiệm vụ: Kiểm tra đôn đốc việc thi hành, việc chấp hành pháp luật bầu cử của các tổ bầu cử; xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cử tri về hoạt động của tổ bầu cử; phân phối các phiếu bầu cho các tổ bầu cử, kiểm tra việc lập danh sách cử tri, niêm yết danh sách người ứng cử trong đơn vị bầu cử; tiếp nhận, kiểm tra biên bản kiểm phiếu do các tổ bầu cử gửi đến làm biên bản xác định kết quả bầu cử trong đơn vị bầu cử; gửi hồ sơ, kết quả bầu cử ở đơn vị bầu cử lên cấp trên (hội đồng bầu cử); tổ chức việc bầu lại, bầu thêm. Trong tất cả những nhiệm vụ kể trên, nhiệm vụ làm biên bản tổng hợp các biên bản kiểm phiếu do các tổ bầu cử đưa đến để xác định kết quả trúng cử hoặc không trúng cử cho từng ứng cử viên là rất quan trọng.

Như trên đã nêu, việc chia đơn vị bầu cử đại biểu Quốc hội về cơ bản lấy đơn vị hành chính cấp huyện làm cơ sở, do vậy mỗi

một địa phương tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thể có từ 2 đến 5 đơn vị. Để phụ trách chung công việc bầu cử trong lãnh thổ tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có từ 2 đơn vị bầu cử trở lên, pháp luật quy định việc thành lập các uỷ ban bầu cử. Ủy ban bầu cử có nhiệm vụ lãnh đạo chung hoạt động của các ban bầu cử.

Lãnh thổ các đơn vị bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân tỉnh, huyện, xã và tương đương thường là rất rộng, một số địa phương hiện nay đi lại rất khó khăn. Để thuận tiện cho việc cử tri thực hiện quyền bầu cử của mình, các đơn vị bầu cử này thường được chia thành các nơi bỏ phiếu (khu vực bỏ phiếu). Mỗi một khu vực bỏ phiếu có thể từ 200 cử tri đến 4000 cử tri hoặc có thể cao hơn hoặc thấp hơn, miễn là bảo đảm thuận tiện cho cử tri bỏ phiếu đồng thời cũng dễ cho đơn vị bầu cử. Để cho thuận tiện, nếu như các cuộc bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân cũng như Quốc hội diễn ra cùng một ngày, thì có thể tổ chức chung một khu vực bỏ phiếu. Việc bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn), các đơn vị bầu cử đồng thời là các khu vực bỏ phiếu nếu thuận tiện.

Phụ trách công việc bầu cử ở khu vực bỏ phiếu là tổ bầu cử. Tổ bầu cử có nhiệm vụ bố trí phòng bỏ phiếu, bàn phiếu, nơi (buồng) bỏ phiếu; tổ chức phát phiếu cho cử tri đến bỏ phiếu; kiểm phiếu, lập biên bản kiểm phiếu; giao biên bản kiểm phiếu và phiếu bầu cho ban bầu cử. Trong những nhiệm vụ kể trên, phát phiếu bầu và kiểm phiếu là những nhiệm vụ quan trọng của tổ bầu cử.

Trên thực tế, để tiết kiệm cũng như đỡ cồng kềnh về mặt tổ chức, các cuộc bầu cử được tiến hành cùng một ngày. Các tổ chức phụ trách bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân thường kiêm nhiệm. *Ví dụ*: Hội đồng bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân tỉnh thường gánh vác luôn nhiệm vụ của Ủy ban bầu cử đại biểu Quốc hội ở tỉnh.

Song song với việc thành lập các tổ chức phụ trách bầu cử (hội đồng bầu cử, ban bầu cử, tổ bầu cử) là việc giới thiệu ứng cử viên. Đây cũng là công đoạn cực kì quan trọng của một cuộc bầu cử. Sự dân chủ không chỉ thể hiện trong khi xác định kết quả bầu cử mà còn ngay từ khi giới thiệu ứng cử viên. Nếu công dân không được giới thiệu ra ứng cử, không được lập danh sách ứng cử thì không thể có cơ hội trở thành đại biểu được.

Về mặt nguyên tắc, chủ thể giới thiệu ứng cử viên càng rộng bao nhiêu thì càng thể hiện sự dân chủ bấy nhiêu của giai đoạn này. Pháp luật tư sản chỉ quy định các đảng phái chính trị mới có quyền giới thiệu ứng cử viên. Ngoài ra, một số nước tư sản trên thế giới còn quy định cho việc giới thiệu ứng cử viên tự do không theo các đảng phái (tự ứng cử) nhưng phải nộp tiền, phải xin được chữ kí của cử tri. Số lượng tiền phải nộp trước và số lượng chữ kí cử tri tùy từng nước quy định. Nếu không đạt được mức phiếu thuận nhất định thì số tiền nộp trước sẽ phải sung vào công quỹ.

Pháp luật bầu cử của chúng ta không quy định việc giới thiệu ứng cử viên đại biểu Quốc hội cũng như đại biểu hội đồng nhân dân là quyền lợi riêng của Đảng cộng sản mà chỉ coi Đảng là một trong các chủ thể được giới thiệu ứng cử viên giống như các tổ chức xã hội khác. Tất cả các tổ chức xã hội trong đó có Đảng cộng sản dưới sự phối hợp (điều phối, liên hợp) của Mặt trận Tổ quốc tiến hành giới thiệu ứng cử viên. Pháp luật bầu cử Việt Nam đề cao vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân.

Pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân quy định Mặt trận Tổ quốc là chủ thể duy nhất lập danh sách ứng cử viên đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân. Chủ thể duy nhất này phải thực sự đúng với vị trí, chức năng của Mặt trận Tổ quốc là tổ chức liên hiệp bao gồm các thành viên Đảng

cộng sản, Tổng liên đoàn lao động, Hội nông dân Việt Nam, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh... để điều hoà, phối hợp quyền lợi của các tổ chức xã hội là thành viên của Mặt trận.

Khác với pháp luật bầu cử trước đây, pháp luật bầu cử hiện hành có quy định việc tự ứng cử của công dân, nếu đủ điều kiện về mặt tuổi, về mặt năng lực và tín nhiệm với cử tri. Không như quy trình tự ứng cử của nhà nước tư sản, pháp luật bầu cử của ta không quy định việc phải nộp tiền cược trước cũng như không buộc phải lấy chữ kí cử tri. Để cho sự công bằng bình đẳng với những ứng cử viên do các đoàn thể giới thiệu, các ứng cử viên tự ứng cử cũng phải được Mặt trận Tổ quốc giới thiệu về các cơ sở nơi làm việc và nơi công tác tham gia góp ý kiến trước khi được Mặt trận Tổ quốc hiệp thương lập danh sách ứng cử viên chính thức.

Muốn có được danh sách ứng cử viên chính thức cho các đơn vị bầu cử niêm yết để cử tri bỏ phiếu bầu cử, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phải tổ chức ba Hội nghị hiệp thương cơ bản giữa các tổ chức là thành viên: Hội nghị hiệp thương để phân bổ số lượng ứng cử viên mà các tổ chức xã hội được giới thiệu; Hội nghị hiệp thương sơ bộ các ứng cử viên để đưa về đơn vị công tác và nơi cư trú lấy ý kiến đóng góp của hội nghị cử tri, cuối cùng lập danh sách ứng cử viên đưa về các đơn vị bầu cử.

Kể từ khi được lập danh sách cho đến ngày bỏ phiếu, các ứng cử viên cũng như các chủ thể giới thiệu ứng cử viên được quyền bình đẳng trong việc vận động tuyên truyền bầu cử.

Kể từ khi danh sách ứng cử viên được công bố, ai thấy việc lập danh sách thiếu sót hoặc khiếm khuyết đều có quyền khiếu nại lên các ban bầu cử. Ban bầu cử phải có trách nhiệm phối hợp với uỷ ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp giải quyết. Trong trường hợp người khiếu nại, tố cáo không đồng ý với cách giải

quyết của ban bầu cử và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc thì có thể khiếu nại, tố cáo tiếp lên hội đồng bầu cử; quyết định của hội đồng bầu cử là quyết định cuối cùng.

Đồng thời với việc vận động bầu cử là quá trình lập danh sách cử tri. Theo quy định của pháp luật, danh sách cử tri do Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn lập. Khác với một số nước trên thế giới, việc lập danh sách cử tri của họ được diễn ra hàng năm hoặc thường kì khoảng vài năm một lần không phụ thuộc vào các cuộc bầu cử được diễn ra, Nhà nước ta quy định việc lập danh sách cử tri theo các cuộc bầu cử và phục vụ luôn cho cuộc bầu cử. Khi kết thúc cuộc bầu cử thì danh sách cử tri cũng hết hiệu lực pháp lí.

Người có tên trong danh sách cử tri mới có quyền bầu cử. Theo pháp luật bầu cử, công dân Việt Nam không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tôn giáo tín ngưỡng đủ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử trừ những người mất trí và những người bị toà án hoặc pháp luật tước quyền bầu cử. Nghĩa là kể từ ngày sinh ghi trong giấy khai sinh cho đến ngày bỏ phiếu đủ 18 tuổi trở lên đều có quyền được ghi tên vào danh sách cử tri. Chỉ người có tên trong danh sách cử tri mới được quyền nhận phiếu bầu cử do tổ bầu cử phát ra.

Theo quy định của pháp luật, danh sách cử tri phải được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn lập theo các khu vực bỏ phiếu và phải được công bố chậm nhất là 35 ngày trước ngày bầu cử. Mỗi cử tri được ghi rõ họ tên, năm sinh vào một danh sách cử tri. Khi kiểm tra danh sách, nếu thấy có sai lầm hoặc thiếu sót thì trong thời hạn nêu trên có quyền khiếu nại, báo cáo bằng giấy hoặc bằng miệng với cơ quan lập danh sách cử tri. Cơ quan lập danh sách phải có trách nhiệm giải quyết trong thời hạn 3 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại. Nếu người khiếu nại không đồng ý với cách giải quyết có thể khiếu nại lên toà án nhân dân quận, huyện, thị xã,

thành phố thuộc tỉnh. Trong thời hạn 5 ngày tiếp theo, toà án phải giải quyết. Quyết định của toà án là quyết định cuối cùng.

Giai đoạn tiếp theo của cuộc bầu cử là tiến hành bỏ phiếu. Cuộc bỏ phiếu được tiến hành từ 7 giờ sáng đến 7 giờ tối. Tuỳ tình hình địa phương, tổ bầu cử có thể quyết định cho bắt đầu sớm hơn và kết thúc muộn hơn giờ quy định nhưng không được trước 5 giờ sáng và chậm hơn 22 giờ cùng ngày. Trong ngày bầu cử, cuộc bỏ phiếu phải tiến hành liên tục và không được tuyên truyền vận động bầu cử tại phòng bỏ phiếu. Nếu có trường hợp bất ngờ làm gián đoạn việc bỏ phiếu thì tổ bầu cử phải lập tức niêm phong các giấy tờ và hòm phiếu rồi báo cáo cho ban bầu cử biết đồng thời phải có những biện pháp cần thiết để cuộc bỏ phiếu được tiếp tục. Nếu vì một lí do đặc biệt cần phải hoãn ngày bỏ phiếu thì tổ bầu cử phải kịp thời báo cáo cho Ban bầu cử biết để hội đồng bầu cử xem xét quyết định.

Mỗi cử tri chỉ nhận được một phiếu bầu do tổ bầu cử phát ra sau khi đã đóng dấu của tổ bầu cử. Cử tri phải tự mình nhận phiếu bầu, không nhờ người khác nhận thay, tự mình gạch tên ứng cử viên mình không tín nhiệm. Cử tri không biết đọc, biết viết hoặc không tự gạch tên ứng cử viên in trên phiếu bầu được thì phải nhờ người khác viết hộ. Người viết hộ phải bảo đảm bí mật của phiếu bầu và cử tri phải tự bỏ phiếu vào thùng phiếu. Nếu vì tàn tật không bỏ được thì nhờ người khác bỏ vào thùng phiếu.

Cử tri đau ốm, già yếu, tàn tật không tự đến nơi bỏ phiếu thì đề nghị tổ bầu cử mang hòm phiếu phụ và phiếu bầu đến nơi ở để bỏ phiếu.

Khi cử tri viết phiếu không ai được xem, kể cả nhân viên của tổ bầu cử. Nếu viết hỏng, cử tri có thể đề nghị được thay phiếu khác. Khi hết giờ bỏ phiếu, nếu còn một số cử tri có mặt tại phòng bỏ phiếu và chưa kịp bỏ phiếu thì sau khi số cử tri đó bỏ phiếu xong, tổ bầu cử mới được tuyên bố kết thúc cuộc bỏ phiếu.

Giai đoạn cuối cùng của cuộc bầu cử là kiểm phiếu và xác định kết quả của cuộc bầu cử. Giai đoạn này hoàn toàn do các nhân viên của tổ chức phụ trách bầu cử đảm nhiệm.

Việc kiểm phiếu phải được tiến hành tại phòng bỏ phiếu, ngay sau khi cuộc bỏ phiếu kết thúc. Tổ bầu cử mời hai cử tri không phải là ứng cử viên có mặt để chứng kiến việc kiểm phiếu. Các ứng cử viên và các phóng viên báo chí được chứng kiến việc kiểm phiếu.

Tổng số phiếu được lấy ra ở hòm phiếu phải được kiểm lại và so sánh với số lượng phiếu bầu mà tổ bầu cử phát ra. Nếu tổng số phiếu trong hòm phiếu phù hợp với số lượng phiếu mà tổ bầu cử phát ra thì tiến hành kiểm phiếu. Trong trường hợp khác nhau phải lập tức báo cho ban bầu cử biết và quyết định.

Số phiếu bầu phải được phân thành hai loại: Phiếu hợp lệ và phiếu không hợp lệ. Phiếu hợp lệ là phiếu do tổ bầu cử phát ra, có dấu của tổ bầu cử và cho phép xác định được cử tri bỏ phiếu cho ứng cử viên nào. Phiếu không hợp lệ là phiếu không do tổ bầu cử phát ra, không có dấu của tổ bầu cử, không cho phép xác định cử tri bỏ phiếu cho ai (gạch không đúng vị trí tên của ứng cử viên hay số ứng cử viên không bị gạch nhiều hơn số đại biểu cần bầu). Phiếu trắng là phiếu gạch hết tên ứng cử viên cũng coi là phiếu không hợp lệ.

Khi có nghi ngờ về phiếu bầu thì tổ bầu cử phải bàn bạc và quyết định ngay.

Kết quả kiểm phiếu phải được tổ lập thành biên bản gửi về Ban bầu cử. Biên bản phải ghi rõ: Tổng số cử tri ở khu vực bỏ phiếu; số phiếu phát ra, số phiếu thu vào; số phiếu hợp lệ, số phiếu không hợp lệ; số phiếu bầu cho từng ứng cử viên và những vấn đề khác...

Sau khi nhận được biên bản của các tổ bầu cử, ban bầu cử kiểm tra các biên bản đó và lập biên bản xác định kết quả của đơn vị mình. Biên bản phải ghi rõ: Số lượng ứng cử viên, tổng số cử

tri trong đơn vị bầu cử, số lượng cử tri tham gia bỏ phiếu, số lượng phiếu thuận của từng ứng cử viên (số phiếu bầu cho mỗi người) và những vấn đề khác có liên quan đến bầu cử; danh sách những người trúng cử.

Theo quy định của pháp luật về bầu cử, những người ứng cử được quá nửa số phiếu hợp lệ và được nhiều phiếu hơn thì trúng cử. Trong trường hợp có nhiều người có số phiếu ngang nhau thì người có nhiều tuổi hơn sẽ trúng cử.

Sau khi nhận được biên bản xác định kết quả bầu cử của các ban bầu cử gửi, hội đồng bầu cử làm biên bản tổng kết cuộc bầu cử. Biên bản phải ghi rõ: Tổng số đại biểu được ấn định, tổng số cử tri, tổng số người ứng cử, tổng số cử tri đi bỏ phiếu, tổng số phiếu phát ra, tổng số phiếu hợp lệ, số phiếu không hợp lệ, số người trúng cử và danh sách những người trúng cử, những vấn đề khác quan trọng có liên quan đến bầu cử như việc vi phạm pháp luật bầu cử phải hủy bỏ kết quả bầu cử ở các đơn vị bầu cử.

Theo quy định của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 sửa đổi năm 2001, trong cuộc bầu cử đầu tiên, nếu số người trúng cử chưa đủ số đại biểu được bầu do Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ấn định cho đơn vị bầu cử, theo đề nghị của Uỷ ban bầu cử, Hội đồng bầu cử xem xét, quyết định việc bầu cử thêm ở đơn vị bầu cử đó (Điều 71).

Đối với cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, nếu số người trúng cử chưa đủ hai phần ba số đại biểu đã quy định cho đơn vị bầu cử thì Ban bầu cử phải ghi rõ điểm đó vào biên bản và báo cáo ngay cho hội đồng bầu cử để quyết định ngày bầu thêm số đại biểu còn thiếu. Nếu xét thấy việc thiếu đó có ảnh hưởng đến cơ cấu và hoạt động thì hội đồng bầu cử mới quyết định việc bầu thêm nhằm tránh sự phiền phức và đỡ tốn kém. Pháp luật quy định: "*Trong cuộc bầu thêm, cử tri chỉ chọn bầu trong danh sách những người ứng cử nhưng không trúng cử kì đầu.*" (Điều 71 Luật

bầu cử đại biểu Quốc hội, Điều 62 Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân năm 2003).

Theo quy định của pháp luật bầu cử, việc bầu lại được tiến hành trong trường hợp ở đơn vị bầu cử số cử tri đi bầu chưa được quá nửa số cử tri ghi trong danh sách. Hội đồng bầu cử quyết định bầu lại theo đề nghị của Uỷ ban bầu cử (đối với cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội) của ban bầu cử đối với cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân. Ngày bầu cử lại phải được tiến hành chậm nhất là 15 ngày sau cuộc bầu cử đầu tiên (Điều 72 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, Điều 63 Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân năm 2003).

Pháp luật bầu cử còn quy định trường hợp huỷ bỏ kết quả bầu cử ở đơn vị bầu cử có vi phạm luật nghiêm trọng. Hội đồng tự mình hoặc theo đề nghị của Chính phủ, Uỷ ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Uỷ ban bầu cử (đối với cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội), quyết định hủy bỏ kết quả bầu cử trước đó và ấn định ngày bầu lại cho các đơn vị bầu cử đó.

Về việc bầu bổ sung, trong nhiệm kì có trường hợp khuyết đại biểu ở một đơn vị nào đó thì có thể tổ chức bầu cử bổ sung. Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc bầu cử bổ sung đại biểu Quốc hội. Việc bầu cử bổ sung đại biểu hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định; đối với đại biểu hội đồng nhân dân huyện, xã và tương đương do thường trực hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định.

Cơ quan có thẩm quyền quyết định việc bầu cử bổ sung phải xem xét các mặt như: Thời hạn của nhiệm kì đại biểu; số đại biểu khuyết có ảnh hưởng đến hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước và đến hoạt động của các tổ đại biểu (do nhu cầu của việc thiếu các cương vị chủ chốt ở địa phương).

Việc bầu cử bổ sung tiến hành theo quy định của pháp luật

bầu cử. Để phụ trách công việc bầu cử bổ sung, pháp luật quy định thành lập các tổ chức phụ trách bầu cử bổ sung gồm ủy ban bầu cử bổ sung, Ban bầu cử bổ sung và tổ bầu cử bổ sung. Quyền hạn và nhiệm vụ các tổ chức bầu cử bổ sung và thể thức bỏ phiếu bầu cử giống như những nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức phụ trách bầu cử và các quy định về bầu cử trong Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 2001 và Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân năm 2003.

IV. VIỆC BÃI NHIỆM ĐẠI BIỂU

Khác với nhà nước tư sản, nơi các nghị sĩ không phải chịu trách nhiệm trước cử tri; đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân của Nhà nước xã hội chủ nghĩa phải chịu trách nhiệm trước cử tri, phải liên hệ chặt chẽ với cử tri. Tuy nhiên, trong kì hoạt động của mình, đại biểu Quốc hội cũng như đại biểu hội đồng nhân dân phải thể hiện ý chí của đại đa số cử tri và phải luôn luôn giữ được sự tín nhiệm với cử tri. Trong trường hợp mất tín nhiệm, sẽ bị cử tri bãi nhiệm vào bất cứ thời gian nào.

Quyền bãi miễn đại biểu được ghi nhận ngay từ Hiến pháp năm 1946: "*Nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra*" (Điều 20). Các hiến pháp tiếp theo cũng giữ nguyên quy định đó và cho đến nay, Hiến pháp năm 1992 ngoài việc giữ nguyên quy định này còn có quy định thêm một hình thức bãi nhiệm của chính đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân: *"Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm và đại biểu hội đồng nhân dân bị cử tri hoặc hội đồng nhân dân bãi nhiệm khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*" (Điều 7).

Thủ tục cử tri bãi nhiệm đại biểu gần tương tự như thủ tục bầu cử. Thủ tục này được quy định trong Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân đối với việc bãi nhiệm đại biểu hội đồng nhân dân.

Ngược lại, việc bãi nhiệm đại biểu Quốc hội không được quy định trong Luật bầu cử đại biểu Quốc hội mà quy định trong một văn bản pháp luật riêng.

Để phụ trách công việc bãi nhiệm đại biểu Quốc hội cũng như đại biểu hội đồng nhân dân, pháp luật quy định thành lập uỷ ban công tác bãi nhiệm, ban công tác, tổ công tác bãi nhiệm.

Đại biểu bị bãi nhiệm khi có quá nửa tổng số cử tri đơn vị bầu cử bỏ phiếu bãi nhiệm.

Ngoài hình thức bãi nhiệm trực tiếp thông qua việc bỏ phiếu của cử tri, pháp luật còn quy định việc bãi nhiệm đại biểu bằng chính hội đồng nhân dân và chính Quốc hội theo đề nghị của cơ quan thường trực hội đồng nhân dân với đại biểu hội đồng nhân dân, của Ủy ban thường vụ Quốc hội với đại biểu Quốc hội, với sự đề nghị của uỷ ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp.

Đại biểu bị bãi nhiệm khi có ít nhất 2/3 tổng số đại biểu bỏ phiếu bãi nhiệm.

Pháp luật hiện hành quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc đưa ra Quốc hội bãi nhiệm hoặc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 33 Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và đoàn đại biểu Quốc hội).

Ở cấp tỉnh, cấp huyện là thường trực hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân; ở cấp xã là chủ tịch hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân quyết định việc đưa ra hội đồng nhân dân hoặc cử tri bãi nhiệm đại biểu hội đồng nhân dân theo đề nghị của uỷ ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp (Điều 29 Luật tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân)./.

CHƯƠNG XI

QUỐC HỘI

I. KHÁI QUÁT VỀ SỰ RA ĐỜI VÀ PHÁT TRIỂN CỦA QUỐC HỘI NƯỚC TA

Ngày 16 và ngày 17 tháng 8 năm 1945, tại Tân Trào, Quốc dân đại hội đã được triệu tập gồm có 60 đại biểu của các tổ chức đoàn thể cách mạng đã quyết định nhiều vấn đề quan trọng, lập ra Uỷ ban dân tộc giải phóng trung ương (tức Chính phủ lâm thời). Vì vậy, Quốc dân đại hội được coi là tiền thân của Quốc hội nước ta, đã động viên toàn thể nhân dân đứng lên làm cuộc Cách mạng tháng Tám thành công.

Ngày 8 tháng 9 năm 1945, Hồ Chủ tịch đã kí Sắc lệnh số 14 mở cuộc Tổng tuyển cử tự do trong cả nước để bầu Quốc dân đại hội. Trong hoàn cảnh hiểm nghèo, trước nguy cơ mất nước nhưng ngày 06 tháng 01 năm 1946, nhân dân ta trong cả nước đã tiến hành cuộc Tổng tuyển cử tự do thắng lợi, bầu ra Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, đó là Quốc hội đầu tiên, Quốc hội khoá I của nước ta.

Trong kì họp thứ nhất của Quốc hội ngày 02 tháng 3 năm 1946, Chính phủ liên hiệp kháng chiến đã được thành lập và Quốc hội cũng đã cử ra Ban dự thảo Hiến pháp của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Tại kì họp thứ hai (cuối tháng 10 đến đầu tháng 11 năm 1946), Quốc hội đã thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà trong phiên họp ngày 09 tháng

11 năm 1946, vạch ra những nhiệm vụ chính trị của nhân dân và chính quyền trong giai đoạn trước mắt.

Lẽ ra, sau khi thông qua Hiến pháp thì Quốc hội phải giải tán và bầu ra Nghị viện nhân dân. Bởi vì, trong Sắc lệnh số 14 ngày 8 tháng 9 năm 1945 của Hồ Chủ tịch có nói là "Tổng tuyển cử bầu Quốc hội lập hiến" nhưng do tình hình khẩn cấp lúc bấy giờ nên Quốc hội chưa giải tán. Tại kì họp, nhiều đại biểu đề nghị Quốc hội lãnh trách nhiệm trong một thời gian nữa cho đến khi bầu ra Nghị viện mới theo quy định của Hiến pháp 1946. Tháng 12 năm 1946, thực dân Pháp gây chiến tranh trên toàn cõi Việt Nam. Vì hoàn cảnh kháng chiến và theo yêu cầu của các đại biểu, Quốc hội khoá I vẫn tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến năm 1959, Quốc hội cũng đã bầu ra Ban thường trực; nhưng nhiệm vụ và quyền hạn của Ban thường trực chỉ hạn chế ở mấy việc như liên lạc với Chính phủ; cùng với Chính phủ ban bố và thi hành Hiến pháp; triệu tập Quốc hội. Ban thường trực Quốc hội chưa thực sự là cơ quan thay mặt cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất giữa hai kì họp.

Kì họp thứ sáu của Quốc hội khoá I từ ngày 29 tháng 12 năm 1956 đến ngày 25 tháng 01 năm 1957 đã quyết định sửa đổi Hiến pháp năm 1946 cho phù hợp với giai đoạn mới của cách mạng. Tại kì họp thứ 11 của Quốc hội, ngày 31 tháng 12 năm 1959 bản Hiến pháp sửa đổi đã được thông qua, Hiến pháp năm 1959 ra đời.

Theo Hiến pháp năm 1959, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất không gọi là Nghị viện nhân dân như trong Hiến pháp năm 1946, mà gọi là Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Cũng tại kì họp thứ 11, ngày 31 tháng 12 năm 1959 Quốc hội đã ra nghị quyết khẳng định rằng:

"Nước Việt Nam là một, dân tộc Việt Nam là một. Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hoà tiêu biểu cho tính chất thống nhất của nước ta và tiêu biểu cho ý chí tranh đấu của nhân dân cả hai miền Nam - Bắc".

Các nhiệm kì tiếp sau:

- Quốc hội khoá II (1960 - 1964): Tiếp tục truyền thống của Quốc hội khoá I, đã củng cố và tăng cường Nhà nước dân chủ nhân dân, Nhà nước làm nhiệm vụ lịch sử của chuyên chính vô sản.

- Quốc hội khoá III (1964 - 1971): Là Quốc hội đã lãnh đạo nhân dân ta đánh thắng cuộc chiến tranh phá hoại lần thứ nhất của đế quốc Mỹ và tiếp tục xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc, làm tròn nghĩa vụ đối với cách mạng miền Nam.

- Quốc hội khoá IV (1971 - 1975): Là Quốc hội lãnh đạo nhân dân đánh thắng đế quốc Mỹ xâm lược, giải phóng hoàn toàn miền Nam, giành độc lập tự do cho cả nước.

- Quốc hội khoá V (từ tháng 6 năm 1975 đến tháng 6 năm 1976). Sau đại thắng mùa xuân năm 1975, cả nước được độc lập thống nhất. Ngày 25 tháng 4 năm 1976 nhân dân cả nước ta đã bầu ra Quốc hội của nước Việt Nam thống nhất, làm nhiệm vụ xây dựng chủ nghĩa xã hội trên phạm vi cả nước, đó là Quốc hội khoá VI của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Quốc hội khoá VI, kì họp thứ bảy đã nhất trí thông qua Hiến pháp năm 1980 trong phiên họp ngày 18/12/1980.

- Quốc hội khoá VII (tháng 6 năm 1981 đến tháng 6 năm 1987). Tiếp tục làm nhiệm vụ của nó trong thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội trên phạm vi cả nước.

- Quốc hội khoá VIII (tháng 6 năm 1987 đến tháng 6 năm 1992) là Quốc hội của thời kì đổi mới. Tại kì họp thứ 11 của Quốc hội khoá VIII, bản Hiến pháp thứ 4 của nước ta đã được thông qua trong phiên họp ngày 15 tháng 4 năm 1992.

Sau khi Hiến pháp năm 1992 được ban hành nhân dân ta đã bầu ra Quốc hội khoá IX (tháng 7 năm 1992 đến tháng 7 năm 1997). Quốc hội khoá IX đã động viên nhân dân cả nước tiếp tục công cuộc đổi mới, xây dựng đất nước giàu mạnh, bảo vệ vững

chắc Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

- Quốc hội khoá X (tháng 7 năm 1997 đến tháng 5 năm 2002) là Quốc hội tiếp tục của công cuộc đổi mới đất nước. Tại kì họp thứ 10 Quốc hội đã ra nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992.

- Quốc hội khoá XI (2002 - 2007) tiếp tục sự nghiệp đổi mới và công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

- Ngày 20 tháng 5 năm 2007, nhân dân cả nước đã bầu ra Quốc hội khoá XII (2007 - 2011). Đây là Quốc hội của thời kì hội nhập và phát triển toàn diện của đất nước sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO).

- Tháng 5 năm 2011, nhân dân cả nước đã bầu ra Quốc hội khoá XIII (2011 - 2016) là Quốc hội tiếp tục thời kì hội nhập và phát triển toàn diện của đất nước. Tại kì họp thứ 6 Quốc hội khóa XIII đã thông qua bản Hiến pháp thứ 5 của Việt Nam vào ngày 28 tháng 11 năm 2013.

- Ngày 22 tháng 5 năm 2016, nhân dân Việt Nam tiến hành bầu cử Quốc hội khoá XIV nhiệm kì 2016 - 2021.

II. VỊ TRÍ, TÍNH CHẤT VÀ CHỨC NĂNG CỦA QUỐC HỘI

Trong bộ máy nhà nước ta, Quốc hội chiếm vị trí đặc biệt quan trọng. Theo Hiến pháp năm 2013, ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân (Điều 2). Nhân dân có thể thực hiện quyền lực của mình bằng các biện pháp dân chủ trực tiếp, bán trực tiếp và gián tiếp. Bằng biện pháp dân chủ gián tiếp, nhân dân bầu ra các cơ quan đại diện (Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp) để thực hiện quyền lực của mình. Vì vậy, Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp thường được gọi là cơ quan quyền lực nhà nước.

Trong bộ máy nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Nguyên tắc này được quy định lần đầu tiên trong Hiến pháp năm 1946. Điều 22 Hiến pháp năm 1946 quy định: "*Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà*". Tiếp đó nguyên tắc này được củng cố và quy định rõ ràng hơn trong Hiến pháp năm 1959: "*Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đều thuộc về nhân dân, nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân*" (Điều 4). Đến Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 và đặc biệt là Hiến pháp năm 2013 thì vai trò của Quốc hội được tăng cường và phát triển hơn nữa trong việc quy định cơ cấu tổ chức Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nhất là trong việc quy định vị trí, tính chất, chức năng và nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quyền lực nhà nước. Hiến pháp năm 2013 đã nêu rõ vị trí và tính chất của Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 69). Quốc hội có quyền quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước như thông qua Hiến pháp, các đạo luật, quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, mục tiêu phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm những chức vụ cao nhất của bộ máy nhà nước; giám sát tối cao hoạt động của bộ máy nhà nước; Quốc hội biểu hiện tập trung ý chí và quyền lực của nhân dân trong phạm vi toàn quốc.

Khác với nghị viện tư sản, Quốc hội nước ta đại diện cho ý chí, lợi ích của nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam. Đây là một tổ chức chính quyền thể hiện rất rõ tính chất đại diện và tính chất quần chúng. Các đại biểu Quốc hội là những công nhân, nông dân, trí thức và những người lao động ưu

tú thuộc mọi dân tộc trong cả nước được nhân dân tín nhiệm bầu ra và chịu trách nhiệm trước quần chúng nhân dân, họ có mối liên hệ chặt chẽ với quần chúng, nắm vững tâm tư, nguyện vọng của quần chúng; do đó, quyết định mọi vấn đề được sát và hợp với quần chúng đồng thời có điều kiện thuận lợi để vận động quần chúng thi hành tốt các quy định của Nhà nước. Nhiệm kì của Quốc hội là 5 năm, việc tuyển cử các đại biểu Quốc hội mới bảo đảm cho nhân dân có thể lựa chọn và bổ sung những đại diện mới vào cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của mình.

Với vị trí, tính chất như trên, Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, quyết định các vấn đề quan trọng nhất của đất nước.

Với tinh thần nói trên, Điều 69 Hiến pháp năm 2013 đã quy định chức năng của Quốc hội bao gồm những phương diện lớn sau đây:

- Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp.

- Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân.

- Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước nhằm đảm bảo cho những quy định của Hiến pháp và pháp luật được thi hành triệt để và thống nhất, bộ máy nhà nước hoạt động đồng bộ, có hiệu lực và hiệu quả.

Chức năng nói trên của Quốc hội được cụ thể hoá thành các nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội.

III. NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI

Các nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội được quy định trong Điều 70 Hiến pháp năm 2013 và đã được quy định cụ thể

trong Luật tổ chức Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2014.

Các nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội được phân thành các lĩnh vực sau đây:

1. Trong lĩnh vực lập hiến và lập pháp

Quyền lập hiến và lập pháp của Quốc hội xuất phát từ vị trí, tính chất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Vì vậy, chỉ có Quốc hội mới có quyền định ra các quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất, điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản nhất của xã hội ta. Các quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước khác ban hành không được trái với tinh thần và nội dung của Hiến pháp và luật.

Ở một số nước tư bản có sự phân biệt quốc hội lập hiến và quốc hội lập pháp. Quốc hội lập hiến được bầu ra để làm hiến pháp, khi hiến pháp được ban hành thì quốc hội lập hiến giải thể. Còn quốc hội lập pháp không có quyền làm hiến pháp mà chỉ căn cứ vào hiến pháp để ra các đạo luật cần thiết nhằm thi hành hiến pháp và các đạo luật bổ sung hiến pháp.

Ở nước ta, quyền lập hiến cũng như quyền lập pháp đều thuộc về Quốc hội. Quốc hội giữ quyền làm hiến pháp thì cũng có quyền sửa đổi hiến pháp; Quốc hội có quyền làm luật thì cũng có quyền sửa đổi luật. Để đảm bảo cho hoạt động này của Quốc hội được tiến hành thuận lợi và có hiệu quả, pháp luật đã quy định cụ thể các bước chuẩn bị và quy trình thực hiện.

Còn sáng kiến lập pháp (sáng kiến pháp luật), tức là quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội được giao cho nhiều cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và những người có chức trách trong bộ máy nhà nước như: Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của

Mặt trận; các đại biểu Quốc hội ngoài quyền trình dự án luật còn có quyền trình kiến nghị về luật ra trước Quốc hội.

Cơ quan trình dự án luật phải chuẩn bị, xây dựng hoàn chỉnh và trình bày trước Quốc hội dự án đó để Quốc hội xem xét.

2. Trong lĩnh vực quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước

Là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội có quyền quyết định những mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội; những vấn đề quốc kế, dân sinh; những vấn đề đối nội, đối ngoại và quốc phòng, an ninh của đất nước.

Trong lĩnh vực kinh tế, Quốc hội quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế-xã hội của đất nước; quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; quyết định phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước.

Quốc hội quyết định những vấn đề hệ trọng đối với vận mệnh của đất nước như quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia; quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước; quyết định đại xá; quyết định việc trưng cầu ý dân.

Quốc hội còn có nhiệm vụ và quyền hạn quan trọng là quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hoà bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, điều ước quốc tế về quyền con người,

quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội.

Quốc hội đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc xây dựng, củng cố và phát triển bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Bộ máy nhà nước ta từ trung ương đến địa phương, từ các cơ quan quyền lực nhà nước đến các cơ quan quản lí nhà nước, cơ quan xét xử và cơ quan kiểm sát được tổ chức theo mô hình nào, nguyên tắc tổ chức hoạt động ra sao đều do Quốc hội xem xét lựa chọn, quyết định tại các kì họp của mình và được thể hiện trong Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức toà án nhân dân, Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân.

Ngoài việc quy định chung về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, Quốc hội còn bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các phó Chủ tịch Quốc hội và các uỷ viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao; Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng kiểm toán Nhà nước, Tổng thư kí Quốc hội, người đứng đầu các cơ quan khác do Quốc hội thành lập; phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, thẩm phán Toà án nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch nước về danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh, Hội đồng bầu cử quốc gia; sau khi được bầu, Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao phải tuyên thệ trung thành với Tổ quốc, Nhân dân và Hiến pháp; bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1980, Chủ tịch, Phó Chủ

tịch và các thành viên khác của Hội đồng bộ trưởng đều do Quốc hội bầu ra và bãi miễn; đến Hiến pháp năm 1992 quy định về vấn đề này đã được thay đổi. Quốc hội chỉ bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; còn các Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ do Thủ tướng lựa chọn, đề nghị trình Quốc hội xem xét. Nếu tán thành đề nghị đó của Thủ tướng thì Quốc hội ra nghị quyết phê chuẩn. Trên cơ sở nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Hiến pháp năm 2013 kế thừa quy định này của Hiến pháp năm 1992.

Quốc hội quyết định thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ; thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; thành lập, bãi bỏ cơ quan khác theo quy định của Hiến pháp và luật;

Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

Quốc hội còn quy định hàm, cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm cấp ngoại giao và những hàm cấp Nhà nước khác; quy định huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự nhà nước.

3. Trong lĩnh vực giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của Nhà nước, giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật

Theo chức năng, nhiệm vụ của mình, giám sát việc thực hiện Hiến pháp và pháp luật do nhiều cơ quan nhà nước tiến hành như: Hội đồng nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân... Nhưng sự giám sát của Quốc hội là sự giám sát cao nhất. Quốc hội thực hiện quyền giám sát nhằm đảm bảo cho những quy định của Hiến pháp, pháp

luật được thi hành triệt để, nghiêm minh và thống nhất. Quốc hội giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước nhằm bảo đảm cho các cơ quan này hoàn thành nhiệm vụ, quyền hạn đã được quy định, làm cho bộ máy nhà nước ta hoạt động nhịp nhàng, có hiệu lực và hiệu quả, không chồng chéo, chống các biểu hiện tham nhũng, quan liêu, hách dịch và cửa quyền.

Quốc hội thực hiện quyền giám sát thông qua các hình thức xem xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông qua Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội và hoạt động của bản thân các đại biểu Quốc hội, đặc biệt là hoạt động chất vấn tại các kì của Quốc hội, các phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và các phiên giải trình tại Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội; thông qua việc lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Trong mấy nhiệm kì gần đây, hoạt động giám sát của Quốc hội đã có nhiều tiến bộ đáng kể.

Nhưng do nhiều nguyên nhân nên trên thực tế hoạt động này còn có nhiều hạn chế, hiệu quả chưa cao. Hoạt động giám sát của Quốc hội mới chỉ dừng lại ở mức độ phát hiện và phân tích vấn đề, vụ việc rồi động viên, đôn đốc, nhắc nhở các ngành các cấp ở địa phương quan tâm, xem xét giải quyết chứ chưa có những biện pháp thật sự hữu hiệu, chưa có các chế tài cần thiết. Để Quốc hội thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, hoạt động giám sát của Quốc hội cần được đặt đúng tầm, tổ chức chu đáo và phải thường xuyên tăng cường thì mới mang lại hiệu quả thiết thực, đáp ứng được mong muốn của nhân dân.

Trong Hiến pháp năm 1980, sau khi quy định những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Quốc hội, Hiến pháp còn cho phép Quốc hội có thể định cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác khi xét

thấy cần thiết. Như vậy, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội là không hạn chế. Điều này đã dẫn đến sự tùy tiện, lạm quyền, vi phạm pháp chế. Để tạo cơ sở pháp lí cho việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, tôn trọng tính tối cao của Hiến pháp, từng bước xây dựng nhà nước pháp quyền, Hiến pháp năm 1992 và nay là Hiến pháp năm 2013 không còn giữ quy định đó nữa. Hiến pháp là do Quốc hội thông qua thể hiện ý chí của toàn dân. Cho nên khi Hiến pháp được ban hành, nó đòi hỏi tất cả các cơ quan nhà nước (kể cả Quốc hội), tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân phải quán triệt và thi hành nghiêm chỉnh. Không một cơ quan nào, kể cả cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất có thể đứng trên Hiến pháp, quyết định những vấn đề ngoài Hiến pháp. Trong trường hợp Quốc hội xét thấy cần thiết có thêm nhiệm vụ, quyền hạn thì phải tiến hành sửa đổi Hiến pháp để bổ sung. Đây là một trong những đòi hỏi đầu tiên để xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam.

Để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn nói trên, Quốc hội sinh hoạt theo chế độ hội nghị, các vấn đề được thảo luận dân chủ và quyết định theo đa số. Các hình thức hoạt động của Quốc hội là thông qua hoạt động của các kì họp của Quốc hội, thông qua hoạt động của các cơ quan của Quốc hội trong đó Uỷ ban thường vụ Quốc hội đóng vai trò quan trọng nhất vì đó là cơ quan thường trực của Quốc hội và thông qua hoạt động của các đại biểu Quốc hội.

IV. CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA QUỐC HỘI

Các cơ quan của Quốc hội gồm có: Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội.

1. Uỷ ban thường vụ Quốc hội

Theo Hiến pháp năm 1959, trong tổ chức của Quốc hội có Uỷ ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội. Nhưng theo quy định của Hiến pháp năm 1980 thì Uỷ ban thường

vụ Quốc hội được thay thế bằng Hội đồng Nhà nước. Hội đồng Nhà nước vừa là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội vừa là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Việc định ra thiết chế Hội đồng Nhà nước nhằm mục đích tinh giản bộ máy nhà nước, làm cho nó gọn nhẹ và hoạt động có hiệu quả. Nhưng trên thực tế Hội đồng Nhà nước đã bộc lộ những hạn chế làm cho nó không phát huy hết vai trò của mình. Bởi vì Hội đồng Nhà nước vừa phải làm nhiệm vụ thường trực Quốc hội, vừa phải đảm nhiệm công việc của nguyên thủ quốc gia. Việc Hội đồng Nhà nước ban hành nhiều pháp lệnh về tất cả mọi lĩnh vực, quyết định một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của Quốc hội đã làm nảy sinh vấn đề liên quan đến yêu cầu tập trung quyền lực, nhất là quyền lập pháp vào Quốc hội. Giữa hai kì họp Quốc hội, thẩm quyền của Hội đồng Nhà nước rất rộng lớn nhưng trong kì họp Quốc hội, vai trò của Hội đồng Nhà nước lại hầu như không được thể hiện. Mặt khác, Hội đồng Nhà nước là Chủ tịch tập thể nên vai trò của nguyên thủ quốc gia không được thể hiện rõ. Hơn nữa, chức năng, nhiệm vụ giao cho Hội đồng Nhà nước rất nặng nề nhưng cơ cấu thành viên của Hội đồng Nhà nước hầu hết lại là những người kiêm nhiệm. Vì vậy hiệu quả hoạt động của Hội đồng Nhà nước không cao.

Để khắc phục những hạn chế đó, Hiến pháp năm 1992 và nay là Hiến pháp năm 2013 đã phân định chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng Nhà nước cho hai cơ quan khác nhau. Chức năng nguyên thủ quốc gia do Chủ tịch nước đảm nhiệm, còn Uỷ ban thường vụ Quốc hội được xác định là cơ quan thường trực của Quốc hội.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội gồm có:

- Chủ tịch Quốc hội;
- Các Phó chủ tịch Quốc hội;

- Các uỷ viên.

Số thành viên của Uỷ ban thường vụ Quốc hội do Quốc hội quyết định. Để bảo đảm cho hoạt động giám sát của Uỷ ban thường vụ Quốc hội được khách quan, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 còn quy định thành viên của Uỷ ban thường vụ Quốc hội không thể đồng thời là thành viên của Chính phủ.

Nhiệm vụ và quyền hạn của Uỷ ban thường vụ Quốc hội được quy định trong Điều 74 Hiến pháp năm 2013 và đã được quy định cụ thể trong Luật tổ chức Quốc hội.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội tổ chức việc chuẩn bị triệu tập và chủ trì các kì họp Quốc hội; ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao; giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, kiểm toán Nhà nước và các cơ quan khác do Quốc hội thành lập; đình chỉ thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc bãi bỏ các văn bản đó tại kì họp gần nhất; bãi bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Hiến pháp năm 2013 cũng đã quy định vai trò tích cực của Uỷ ban thường vụ Quốc hội trong việc thúc đẩy hoạt động của các hội đồng và uỷ ban của Quốc hội cũng như của các đại biểu Quốc hội. Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội; hướng dẫn và bảo đảm điều kiện hoạt động của các đại biểu Quốc hội.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Uỷ viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Uỷ ban của Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng kiểm toán nhà nước, Tổng thư kí Quốc hội.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội giám sát và hướng dẫn hoạt động của hội đồng nhân dân; bãi bỏ nghị quyết của hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; giải tán hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong trường hợp hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhân dân. Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh trong trường hợp Quốc hội không thể họp được và báo cáo Quốc hội quyết định tại kì họp gần nhất; quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ, ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội; phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội.

Để Uỷ ban thường vụ Quốc hội thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn được giao, Luật tổ chức Quốc hội còn quy định các thành viên của Uỷ ban thường vụ Quốc hội phải làm việc theo chế độ chuyên trách.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội thành lập các cơ quan thuộc Uỷ ban thường vụ Quốc hội để tham mưu, giúp Uỷ ban thường vụ Quốc hội về các lĩnh vực công việc cụ thể.

Chủ tịch Quốc hội

Trong tổ chức của Quốc hội cũng như Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Quốc hội có vị trí rất quan trọng. Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Quốc hội quy định Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội; bảo đảm thi hành quy chế đại biểu Quốc hội, nội quy kì họp Quốc hội; kí chứng thực luật, nghị quyết của Quốc hội; tổ chức việc thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội, lãnh đạo hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội Việt Nam trong Liên minh quốc hội thế giới.

Chủ tịch Quốc hội là người chủ trì và điều hành các hoạt động của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, lãnh đạo công tác của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; chỉ đạo việc chuẩn bị triệu tập và chủ tọa các phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Chủ tịch Quốc hội triệu tập và chủ tọa hội nghị liên tịch giữa Chủ tịch Hội đồng dân tộc, các Chủ nhiệm uỷ ban của Quốc hội để bàn chương trình hoạt động của Quốc hội, của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội khi xét thấy cần thiết.

Chủ tịch Quốc hội giữ mối quan hệ với các đại biểu Quốc hội, theo dõi việc thực hiện các quy định của pháp luật về việc bảo đảm điều kiện để đại biểu hoạt động, cung cấp thông tin để đại biểu nắm được chương trình hoạt động và tình hình hoạt động của Quốc hội; theo dõi và đôn đốc các đại biểu Quốc hội báo cáo tình hình hoạt động của mình.

Chủ tịch Quốc hội chỉ đạo việc thực hiện công tác đối ngoại của Quốc hội, thay mặt Quốc hội trong quan hệ đối ngoại.

Chủ tịch Quốc hội chỉ đạo và tổ chức thực hiện ngân sách của Quốc hội. Ngân sách của Quốc hội là một khoản độc lập trong ngân sách nhà nước do Quốc hội thảo luận và quyết định tại kì họp cuối năm.

Các Phó Chủ tịch Quốc hội giúp Chủ tịch Quốc hội làm nhiệm vụ theo sự phân công của Chủ tịch.

2. Hội đồng dân tộc

Vấn đề dân tộc có ý nghĩa chiến lược đối với cách mạng Việt Nam. Hiến pháp năm 1959 chưa nói đến việc thành lập Hội đồng dân tộc mà chỉ quy định việc thành lập các uỷ ban của Quốc hội. Tiếp đó, theo Nghị quyết ngày 20 tháng 4 năm 1961 Quốc hội đã thành lập Uỷ ban dân tộc của Quốc hội để giúp Quốc hội nghiên cứu, thẩm tra và đề ra các dự án về vấn đề dân tộc. Hiến pháp năm 1980 đã nâng Uỷ ban dân tộc của Quốc hội thành Hội đồng dân tộc cho xứng với tầm quan trọng của vấn đề dân tộc ở nước ta. Đến Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007, vị trí, vai trò của Hội đồng dân tộc được đề cao, nhiệm vụ và quyền hạn được tăng cường. Hiến pháp năm 2013 đã kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1992.

Theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007, Hội đồng dân tộc tham mưu cho Quốc hội về vấn đề dân tộc. Nhiệm vụ của Hội đồng dân tộc là nghiên cứu và kiến nghị với Quốc về công tác dân tộc; thực hiện quyền giám sát việc thi hành chính sách dân tộc, các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội miền núi và vùng có đồng bào dân tộc thiểu số. Chủ tịch Hội đồng dân tộc được tham dự các phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ bàn việc thực hiện chính sách dân tộc. Trước khi ban hành các quyết định về chính sách dân tộc, Chính phủ phải tham khảo ý kiến của Hội đồng dân tộc. Hội đồng dân tộc còn có những nhiệm vụ, quyền hạn khác như các uỷ ban của Quốc hội quy định tại khoản 2 Điều 76 Hiến pháp năm 2013.

Hội đồng dân tộc gồm có Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các uỷ viên. Chủ tịch Hội đồng dân tộc do Quốc hội bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội. các Phó Chủ tịch và các uỷ viên Hội đồng dân tộc do Uỷ ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn. Để nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng dân tộc, Luật tổ chức Quốc hội quy

định Hội đồng dân tộc có một số thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách. Số thành viên Hội đồng dân tộc hoạt động chuyên trách do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định.

3. Các uỷ ban của Quốc hội

Những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội có quan hệ đến mọi lĩnh vực hoạt động của Nhà nước và xã hội, nhưng Quốc hội chỉ họp hai kì trong một năm nên không thể nghiên cứu, thảo luận và quyết định tốt các vấn đề nếu không có sự chuẩn bị kỹ càng. Vì vậy, các uỷ ban của Quốc hội được thành lập ra để giúp Quốc hội thực hiện được tốt các nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Các uỷ ban của Quốc hội chẳng những làm việc khi Quốc hội họp mà còn làm việc cả khi Quốc hội không họp; chẳng những nghiên cứu, thẩm tra những vấn đề được Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội giao cho mà còn đề xuất những sáng kiến giúp Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội giải quyết tốt các vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của mình. Đồng thời các uỷ ban của Quốc hội còn là hình thức thu hút các đại biểu vào việc thực hiện công tác chung của Quốc hội.

Quốc hội thành lập hai loại uỷ ban: Uỷ ban thường trực và uỷ ban lâm thời. Việc thành lập, giải thể uỷ ban do Quốc hội quyết định.

Uỷ ban thường trực của Quốc hội là những uỷ ban hoạt động thường xuyên. Nhiệm vụ của các uỷ ban này là nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và dự án khác, những báo cáo được Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội giao; trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định; kiến nghị những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của uỷ ban.

Tùy theo từng lĩnh vực hoặc từng nhóm vấn đề nhất định, Quốc hội thành lập các uỷ ban sau đây:

1. Uỷ ban pháp luật;

2. Uỷ ban kinh tế và ngân sách;

3. Uỷ ban quốc phòng và an ninh;

4. Uỷ ban văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng;

5. Uỷ ban về các vấn đề xã hội;

6. Uỷ ban khoa học, công nghệ và môi trường;

7. Uỷ ban đối ngoại.

(Điều 22 Luật tổ chức Quốc hội năm 2001)

Trong các uỷ ban thường trực của Quốc hội thì Uỷ ban quốc phòng và an ninh là uỷ ban mới được thành lập từ năm 1992 để tham mưu cho Quốc hội về chính sách quốc phòng và an ninh, thẩm tra các dự án luật về quốc phòng và an ninh, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực quốc phòng và an ninh.

Tại kì họp lần thứ 11 Quốc hội khoá XI đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Quốc hội để thành lập thêm 2 uỷ ban thường trực mới đó là Uỷ ban tư pháp và Uỷ ban tài chính, ngân sách trên cơ sở chia tách Uỷ ban pháp luật và Uỷ ban kinh tế và ngân sách.

Như vậy, theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Quốc hội bắt đầu có hiệu lực từ ngày 01/7/2007 thì Quốc hội có 9 uỷ ban thường trực, đó là:

1. Uỷ ban pháp luật;

2. Uỷ ban tư pháp;

3. Uỷ ban kinh tế;

4. Uỷ ban tài chính, ngân sách;

5. Uỷ ban quốc phòng và an ninh;

6. Uỷ ban văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng;

7. Uỷ ban về các vấn đề xã hội;

8. Uỷ ban khoa học, công nghệ và môi trường;

9. Uỷ ban đối ngoại.

Luật tổ chức Quốc hội còn quy định mỗi uỷ ban phải có một số thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách.

Theo Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Quốc hội có 9 uỷ ban thường trực sau đây:

1. Uỷ ban pháp luật;

2. Uỷ ban tư pháp;

3. Uỷ ban kinh tế;

4. Uỷ ban tài chính, ngân sách;

5. Uỷ ban quốc phòng và an ninh;

6. Uỷ ban văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng;

7. Uỷ ban về các vấn đề xã hội;

8. Uỷ ban khoa học, công nghệ và môi trường;

9. Uỷ ban đối ngoại.

Uỷ ban lâm thời là những uỷ ban được Quốc hội thành lập ra khi xét thấy cần thiết để nghiên cứu thẩm tra một dự án hoặc điều tra về một vấn đề nhất định. Sau khi hoàn thành nhiệm vụ, uỷ ban này sẽ giải thể. *Ví dụ:* Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp, Uỷ ban thẩm tra tư cách đại biểu Quốc hội...

Uỷ ban của Quốc hội gồm có chủ nhiệm, các phó chủ nhiệm và các uỷ viên, số phó chủ nhiệm và số uỷ viên uỷ ban do Quốc hội quyết định. Chủ nhiệm uỷ ban do Quốc hội bầu trong số các đại biểu Quốc hội, các Phó Chủ nhiệm và các uỷ viên uỷ ban do Uỷ ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn. Số thành viên hoạt động chuyên trách do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định.

Để đảm bảo thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình, Hội

đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội còn được Hiến pháp năm 2013 quy định có quyền yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng kiểm toán Nhà nước và cá nhân hữu quan báo cáo, giải trình hoặc cung cấp tài liệu về những vấn đề cần thiết. Người được yêu cầu có trách nhiệm đáp ứng yêu cầu đó. Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm nghiên cứu và trả lời những kiến nghị của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội (Điều 77).

Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 quy định: Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội có quyền kiến nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét trình Quốc hội việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì báo cáo công tác trước uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Các thành viên của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban thường trực của Quốc hội phải là đại biểu Quốc hội và không thể đồng thời là thành viên Chính phủ để đảm bảo tính khách quan trong việc giám sát hoạt động của cơ quan chấp hành của Quốc hội.

V. CÁC CƠ QUAN GIÚP VIỆC CỦA QUỐC HỘI

1. Tổng thư kí Quốc hội

Tổng thư kí Quốc hội do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm. Tổng thư kí Quốc hội có trách nhiệm tham mưu, phục vụ hoạt động của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, đại biểu Quốc hội và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Tham mưu cho Chủ tịch Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội về dự kiến chương trình làm việc của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội; về quy trình, thủ tục thực hiện hoạt động của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

- Phối hợp với Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội và

các cơ quan, tổ chức hữu quan xây dựng dự thảo nghị quyết về các nội dung do Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội giao;

- Là người phát ngôn của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội; tổ chức công tác cung cấp thông tin, báo chí, xuất bản, thư viện, bảo tàng, ứng dụng công nghệ thông tin phục vụ hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội;

- Tổ chức các nghiệp vụ thư kí tại kì họp Quốc hội, phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội; tập hợp, tổng hợp các ý kiến của đại biểu Quốc hội; kí biên bản kì họp, biên bản phiên họp;

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác do Chủ tịch Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội giao.

Giúp việc cho Tổng thư kí Quốc hội có Ban thư kí. Cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Ban thư kí do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định.

2. Văn phòng Quốc hội

Văn phòng Quốc hội là cơ quan hành chính, tham mưu tổng hợp, phục vụ Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Văn phòng Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Tổ chức phục vụ các kì họp Quốc hội, phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội và các hoạt động khác của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội;

- Quản lí cán bộ, công chức, viên chức, người lao động khác phục vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội;

- Quản lí kinh phí hoạt động của Quốc hội;

- Chịu trách nhiệm bảo đảm cơ sở vật chất và các điều kiện khác cho hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội; tạo điều kiện cho đại biểu Quốc hội trong việc trình dự án luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh.

Tổng thư kí Quốc hội đồng thời là Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, chịu trách nhiệm trước Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội về hoạt động của Văn phòng Quốc hội.

Các Phó chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội do Uỷ ban thường vụ Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Tổng thư kí Quốc hội - Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Văn phòng Quốc hội; quyết định biên chế đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và quy định chế độ, chính sách áp dụng đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động khác thuộc Văn phòng Quốc hội phù hợp với tính chất đặc thù trong hoạt động của Quốc hội.

3. Các cơ quan thuộc Uỷ ban thường vụ Quốc hội

Uỷ ban thường vụ Quốc hội thành lập các cơ quan thuộc Uỷ ban thường vụ Quốc hội để tham mưu, giúp Uỷ ban thường vụ Quốc hội về các lĩnh vực công việc cụ thể.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn, chế độ, chính sách áp dụng đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động khác làm việc tại các cơ quan này phù hợp với tính chất đặc thù trong hoạt động của Quốc hội.

VI. KÌ HỌP QUỐC HỘI

Kì họp là hình thức hoạt động chủ yếu và quan trọng nhất của Quốc hội. Kì họp là nơi biểu hiện trực tiếp và tập trung nhất quyền lực nhà nước của cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện quyền lập hiến và lập pháp; nơi thể hiện trí tuệ tập thể của các đại biểu Quốc hội. Tại kì họp, Quốc hội thảo luận dân chủ và quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước và của nhân dân; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Quốc hội họp thường lệ mỗi năm hai kì, do Uỷ ban thường vụ Quốc hội triệu tập.

Trong trường hợp Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội yêu cầu thì Quốc hội họp bất thường. Uỷ ban thường vụ Quốc hội triệu tập kỳ họp Quốc hội (Điều 83 Hiến pháp năm 2013).

1. Việc chuẩn bị và triệu tập kì họp Quốc hội

Để cho các kì họp của Quốc hội bảo đảm chất lượng cao, việc chuẩn bị cho kì họp đóng vai trò rất quan trọng. Việc chuẩn bị các kì họp bao gồm nhiều hoạt động khác nhau, do nhiều cơ quan đảm nhiệm như xây dựng các dự án trình Quốc hội, điều tra, nghiên cứu, thu thập tình hình thực tế và ý kiến đóng góp của nhân dân về các vấn đề liên quan đến kì họp Quốc hội. Việc chuẩn bị kì họp thu hút sự tham gia của đông đảo các cơ quan nhà nước, của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội, của bản thân mỗi đại biểu Quốc hội.

Trước khi triệu tập kì họp Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội phải dự kiến chương trình làm việc của kì họp; xem xét việc chuẩn bị các dự án và rà soát lại các khâu chuẩn bị. Uỷ ban thường vụ Quốc hội khoá trước dự kiến chương trình làm việc của kì họp thứ nhất của Quốc hội khoá mới.

Dự kiến chương trình kì họp phải được gửi đến các đại biểu Quốc hội chậm nhất là một tháng trước khi Quốc hội họp để các đại biểu nghiên cứu và góp ý kiến.

Việc triệu tập các kì họp thường lệ của Quốc hội phải được Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định và thông báo chậm nhất là ba mươi ngày (đối với các kì họp bất thường là bảy ngày) trước ngày khai mạc kì họp. Dự kiến chương trình kì họp Quốc hội được thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng chậm nhất là 15 ngày trước ngày khai mạc kì họp đối với kì họp thường lệ và

chậm nhất là 04 ngày trước ngày khai mạc kì họp đối với kì họp bất thường. Quyết định triệu tập kì họp cùng với dự kiến chương trình kì họp được gửi đến đại biểu Quốc hội.

Dự kiến chương trình làm việc của kì họp được gửi đến đại biểu Quốc hội cùng với quyết định triệu tập kì họp. Chậm nhất là mười lăm ngày trước khi Quốc hội họp, dự kiến chương trình kì họp thường lệ phải được thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng.

2. Kì họp thứ nhất của mỗi khoá Quốc hội

Hiến pháp năm 2013 quy định: Kì họp thứ nhất của Quốc hội khoá mới được triệu tập chậm nhất là sáu mươi ngày kể từ ngày bầu cử đại biểu Quốc hội và do Chủ tịch Quốc hội khoá trước khai mạc và chủ tọa cho đến khi Quốc hội bầu ra Chủ tịch Quốc hội khoá mới (Điều 83).

Kì họp thứ nhất của mỗi khoá Quốc hội có vị trí đặc biệt quan trọng. Trong phiên họp đầu tiên của mỗi khoá Quốc hội, Quốc hội bầu ra Uỷ ban thẩm tra tư cách đại biểu để tiến hành thẩm tra tư cách của các đại biểu Quốc hội. Tại kì họp thứ nhất của mỗi khoá Quốc hội, Quốc hội tiến hành bầu cử các chức danh lãnh đạo cao cấp nhất của Nhà nước. Bằng cách bỏ phiếu kín, Quốc hội bầu Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước; Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội, các uỷ viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội; Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm, các uỷ ban của Quốc hội; Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng kiểm toán Nhà nước; Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm các Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; phê chuẩn việc bổ nhiệm các thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Quốc hội phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh theo

đề nghị của Chủ tịch nước; phê chuẩn Hội đồng bầu cử quốc gia. Quốc hội còn bầu đoàn thư kí kì họp của mỗi khoá Quốc hội.

3. Trình tự xem xét và thông qua các dự án tại kì họp Quốc hội

Tại kì họp, Quốc hội xem xét và thông qua các dự án kế hoạch nhà nước, dự toán ngân sách nhà nước, các báo cáo, dự án luật và các dự án khác theo trình tự sau đây:

Thứ nhất, trình bày các dự án trước Quốc hội

Để Quốc hội xem xét và quyết định thì cơ quan hoặc người trình bày dự án phải trình bày trước Quốc hội. Khi trình bày cần làm rõ yêu cầu xây dựng dự án, nội dung cơ bản của dự án, các bước chuẩn bị đã tiến hành, tài liệu tham khảo, việc chỉnh lí dự thảo và toàn văn dự án.

Thứ hai, thuyết trình việc thẩm tra các dự án

Sau khi nghe cơ quan hoặc người trình bày dự án trình bày, Quốc hội nghe thuyết trình viên của Hội đồng dân tộc hoặc Uỷ ban của Quốc hội được giao thẩm tra dự án, báo cáo ý kiến của Hội đồng dân tộc hoặc Uỷ ban của Quốc hội về dự án đó. Thuyết trình viên phải nêu lên những mặt được và những hạn chế, thiếu sót của dự án đồng thời phát biểu ý kiến về việc có thể chấp nhận dự án được hay không. Nếu cần khắc phục những điểm nào trong dự án thì phải nói rõ.

Thứ ba, thảo luận các dự án

Các dự án đều được Quốc hội xem xét và thảo luận ở các tổ đại biểu hoặc tập trung ở hội trường. Việc thảo luận ở tổ hay ở hội trường được quyết định phụ thuộc vào mức độ phức tạp của vấn đề. Có những dự án vừa phải thảo luận ở các tổ đại biểu vừa phải thảo luận tập trung tại hội trường. Điều quan trọng nhất là phải làm sao tạo điều kiện để các đại biểu phát biểu hết và thể hiện đúng ý kiến của mình, phản ánh được tâm tư, nguyện vọng của

nhân dân. Các vấn đề được xem xét một cách toàn diện, từ đó lựa chọn được phương án tối ưu để đi đến biểu quyết.

Thứ tư, biểu quyết để thông qua các dự án

Biểu quyết là hình thức thể hiện ý chí và quan điểm của các đại biểu Quốc hội về một vấn đề, một dự án, một nghị quyết v.v.. Biểu quyết còn là cách thức chấm dứt việc thảo luận để đi đến quyết định cuối cùng.

Vấn đề cần biểu quyết và cách biểu quyết do Quốc hội quy định.

Các luật, nghị quyết của Quốc hội phải được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành; trường hợp làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, quyết định rút ngắn hoặc kéo dài nhiệm kì của Quốc hội, bãi nhiệm đại biểu Quốc hội phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành (Điều 88 Hiến pháp năm 2013).

4. Vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn

Chất vấn là một biện pháp thực hiện quyền giám sát của Quốc hội, nó thực sự phát huy tác dụng tại các kì họp Quốc hội. Trong chương trình kì họp, Quốc hội dành thời gian thích đáng cho việc chất vấn và trả lời chất vấn.

Chất vấn là quyền của đại biểu Quốc hội đòi hỏi một cơ quan nhà nước, một nhà chức trách nào đó phải trả lời, phải báo cáo với cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất về vấn đề có liên quan đến hoạt động của cơ quan hoặc người bị chất vấn.

Chất vấn cũng là một dạng câu hỏi nhưng chất vấn hoàn toàn khác câu hỏi bình thường. Nếu như câu hỏi bình thường được đặt ra chỉ nhằm mục đích để thu thập thông tin thì chất vấn được đặt ra nhằm để quy kết trách nhiệm. Vì vậy, vấn đề chất vấn chỉ đặt ra khi đã được các đại biểu Quốc hội điều tra, nghiên cứu kỹ lưỡng và đã có chủ định về trách nhiệm của cơ quan hoặc người bị chất vấn. Khi chất vấn đã được nêu lên thì buộc các cơ quan hoặc người bị chất

vấn phải trả lời và trả lời nghiêm túc.

Đối tượng bị chất vấn, thủ tục chất vấn và trả lời chất vấn được quy định rõ trong Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Tổng kiểm toán Nhà nước.

Trong thời gian Quốc hội họp, đại biểu Quốc hội gửi chất vấn đến Chủ tịch Quốc hội. Người bị chất vấn phải trả lời trước Quốc hội tại kì họp đó. Trong trường hợp cần điều tra thì Quốc hội có thể quyết định cho trả lời trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội hay tại kì họp sau của Quốc hội hoặc cho trả lời bằng văn bản.

Trong thời gian giữa hai kì họp Quốc hội, chất vấn được gửi đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội để chuyển đến cơ quan hoặc người bị chất vấn và quyết định thời hạn trả lời chất vấn.

Quốc hội có thể bố trí thời gian để các đại biểu phát biểu ý kiến về việc trả lời chất vấn. Nếu đại biểu không đồng ý với nội dung trả lời thì có quyền đề nghị Chủ tịch Quốc hội đưa ra thảo luận trước Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Khi cần thiết, Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn.

5. Hình thức họp Quốc hội

Quốc hội họp công khai. Khi Quốc hội họp công khai, công chúng có thể được đến dự theo giấy mời của Văn phòng Quốc hội. Các cơ quan thông tấn, báo chí được tham dự các phiên họp công khai của Quốc hội để phản ánh kịp thời, chính xác các hoạt động của Quốc hội.

Trong các trường hợp cần thiết, theo đề nghị của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ hoặc của

ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội thì Quốc hội quyết định họp kín. Việc công bố nội dung các phiên họp kín do Chủ tịch nước cùng với Chủ tịch Quốc hội quyết định.

6. Các luật, nghị quyết của Quốc hội

Các luật, nghị quyết của Quốc hội phải được Chủ tịch Quốc hội kí chứng thực và Chủ tịch nước công bố chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày thông qua. Các luật, nghị quyết, lời tuyên bố, lời kêu gọi, thư, điện văn của Quốc hội, biên bản tóm tắt về kì họp của Quốc hội được đăng vào Công báo.

VII. ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

Đại biểu Quốc hội là những công dân ưu tú trong các lĩnh vực hoạt động của Nhà nước và xã hội được nhân dân cả nước tín nhiệm bầu ra bằng tổng tuyển cử tự do. Đó là những đại biểu chân chính của nhân dân. Các đại biểu Quốc hội là những người được bầu ra để thay mặt nhân dân ở cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Các đại biểu Quốc hội nước ta theo tinh thần của Lênin là những người: "*Tự mình công tác, tự mình áp dụng những luật pháp của mình, tự mình kiểm tra lấy những tác dụng của luật pháp ấy, tự mình chịu trách nhiệm trước cử tri của mình*".

Đại biểu Quốc hội có địa vị pháp lí đặc biệt. Đó là người đại diện của nhân dân đồng thời là đại biểu cấu thành cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Đại biểu Quốc hội là cầu nối quan trọng giữa chính quyền nhà nước với nhân dân. Đại biểu Quốc hội vừa chịu trách nhiệm trước cử tri vừa chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước; là người thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội. Vì vậy, trong khi làm nhiệm vụ, đại biểu Quốc hội phải xuất phát từ lợi ích chung của cả nước đồng thời

cũng phải quan tâm thích đáng đến lợi ích của địa phương đã bầu ra mình, phải căn cứ vào pháp luật của Nhà nước và những quy định của chính quyền nhà nước ở địa phương.

Địa vị pháp lí đặc biệt của đại biểu Quốc hội được quy định trong Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Quốc hội, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội, bao gồm chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và hình thức hoạt động của đại biểu Quốc hội.

1. Nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội

Được cử tri tín nhiệm bầu ra, đại biểu Quốc hội phải chịu trách nhiệm trước cử tri đồng thời chịu trách nhiệm trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình, phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri. Để cử tri có thể thực hiện được sự giám sát đó, đại biểu Quốc hội phải thường xuyên tiếp xúc với cử tri, tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri, thu thập và phản ánh trung thực ý kiến của cử tri với Quốc hội và cơ quan nhà nước hữu quan đồng thời phải báo cáo với cử tri không những về hoạt động của mình mà cả về hoạt động của Quốc hội. Mỗi năm ít nhất một lần đại biểu phải báo cáo trước cử tri về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình. Cử tri có thể trực tiếp hoặc thông qua Mặt trận Tổ quốc yêu cầu đại biểu báo cáo công tác và có thể nhận xét đối với việc thực hiện nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội. Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ trả lời những yêu cầu và kiến nghị của cử tri.

Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ tham gia các kì họp Quốc hội, tham gia thảo luận và quyết định các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, tích cực làm cho các kì họp đạt kết quả tốt. Trong kì họp của Quốc hội, đại biểu có nhiệm vụ tham gia các phiên họp toàn thể của Quốc hội, các cuộc họp của Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội, của tổ hoặc đoàn đại biểu Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội phải gương mẫu trong việc chấp hành Hiến

pháp, pháp luật, có cuộc sống lành mạnh và tôn trọng các quy tắc sinh hoạt công cộng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, góp phần phát huy quyền làm chủ của nhân dân.

Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ tuyên truyền, phổ biến Hiến pháp, luật, các nghị quyết của Quốc hội và pháp luật của Nhà nước, động viên nhân dân chấp hành pháp luật và tham gia quản lí nhà nước.

Tiếp công dân là nhiệm vụ thường xuyên của đại biểu Quốc hội. Đại biểu Quốc hội tiếp dân theo định kì, theo lịch tại trụ sở tiếp dân và tiếp dân tại nhà ở, tại nơi công tác. Đại biểu Quốc hội tiếp dân để nghe nhân dân góp ý xây dựng nhà nước đồng thời giúp dân giải quyết những thắc mắc, kiến nghị, khiếu nại và tố cáo. Khi nhận được kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân, đại biểu Quốc hội có trách nhiệm nghiên cứu, kịp thời chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết và thông báo cho người kiến nghị, khiếu nại, tố cáo biết; đôn đốc và theo dõi việc giải quyết. Người có thẩm quyền giải quyết phải thông báo cho đại biểu Quốc hội về kết quả giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo đó trong thời hạn quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Trong trường hợp xét thấy việc giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo không thoả đáng, đại biểu Quốc hội có quyền gặp người đứng đầu cơ quan hữu quan để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại. Khi cần thiết, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan hữu quan cấp trên của cơ quan đó giải quyết.

Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ tham gia các hoạt động của đoàn đại biểu Quốc hội theo chương trình và lịch của đoàn.

Đại biểu Quốc hội là thành viên của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội có nhiệm vụ tham gia hoạt động, hoàn thành các phần việc được giao, tham gia sinh hoạt đều đặn theo chương trình và kế hoạch của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban đó của Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ giữ mối quan hệ và thông báo tình hình hoạt động của mình với Chủ tịch Quốc hội, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc địa phương.

2. Quyền hạn của đại biểu Quốc hội

Quyền hạn quan trọng nhất của đại biểu Quốc hội là tham gia thảo luận và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước thuộc nhiệm vụ quyền hạn của Quốc hội tại các kì họp Quốc hội. Đại biểu Quốc hội có quyền tham gia thảo luận, tranh luận hoặc tham gia về các vấn đề ghi trong chương trình kì họp hoặc những vấn đề được đưa ra để thảo luận tại phiên họp toàn thể của Quốc hội, tại các cuộc họp tổ, đoàn hoặc các tổ chức khác của Quốc hội mà các đại biểu Quốc hội là thành viên. Khi phát biểu, đại biểu Quốc hội có thể được uỷ nhiệm thay mặt đoàn đại biểu Quốc hội, thay mặt toàn thể tổ chức của mình hoặc nhân danh cá nhân với tư cách là đại biểu của nhân dân. Ý kiến phát biểu của đại biểu Quốc hội được ghi vào biên bản, tổng hợp và sử dụng. Đại biểu Quốc hội chịu trách nhiệm về ý kiến phát biểu của mình. Đại biểu Quốc hội không thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự về những lời phát biểu của mình trước Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền sáng kiến lập pháp, tức là quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội, dự án pháp lệnh ra trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội theo trình tự và thủ tục do pháp luật quy định.

Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Người bị chất vấn phải trả lời và trả lời nghiêm túc về những vấn đề mà đại biểu Quốc hội chất vấn.

Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền lợi hợp pháp của các tổ chức xã hội,

tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang hoặc của công dân, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan thi hành những biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt những hành vi trái pháp luật đó. Trong thời hạn ba mươi ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị phải thông báo cho đại biểu Quốc hội biết việc giải quyết. Quá thời hạn nói trên mà cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị không trả lời thì đại biểu Quốc hội có quyền kiến nghị với người đứng đầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp trên, đồng thời báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

Đại biểu Quốc hội có quyền gặp gỡ và yêu cầu các cơ quan nhà nước, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên Mặt trận, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang cung cấp tình hình và tài liệu cần thiết liên quan đến hoạt động của đại biểu. Người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị đó, trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình có trách nhiệm tiếp và đáp ứng những yêu cầu của đại biểu Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền tham gia bầu cử và có thể được bầu vào các cơ quan nhà nước, các cơ quan lãnh đạo, các tổ chức của Quốc hội; các đại biểu Quốc hội đều bình đẳng trong bầu cử.

Đại biểu Quốc hội có quyền biểu quyết về các dự án luật, các nghị quyết, các dự án, các báo cáo v.v.. Các đại biểu Quốc hội được quyền tự do thể hiện quan điểm của mình về một vấn đề được đưa ra Quốc hội quyết định bằng cách biểu quyết thông qua các vấn đề đó. Đại biểu Quốc hội có quyền biểu quyết tán thành, không tán thành hoặc bỏ quyền biểu quyết.

Đại biểu Quốc hội có quyền tham dự các kì họp hội đồng nhân dân các cấp nơi mình được bầu, có quyền phát biểu ý kiến nhưng không biểu quyết. Chủ tịch hội đồng nhân dân các cấp thông báo cho đại biểu Quốc hội ngày họp hội đồng nhân dân cấp mình, mời đại biểu Quốc hội tới dự và cung cấp tài liệu cần thiết. Đại

biểu Quốc hội tham dự các kì họp của hội đồng nhân dân nhằm mục đích nắm tình hình và tìm hiểu nguyện vọng của nhân dân địa phương; tham gia ý kiến vào các vấn đề quản lí nhà nước và các vấn đề có quan hệ đến đời sống của nhân dân địa phương; tuyên truyền, phổ biến pháp luật của Nhà nước, thực hiện quyền giám sát đối với các hoạt động của hội đồng nhân dân...

Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 còn có quy định mới: Đại biểu Quốc hội có quyền kiến nghị với Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét trình Quốc hội việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

3. Những bảo đảm cho hoạt động của đại biểu Quốc hội

Để bảo đảm cho hoạt động của đại biểu Quốc hội, Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Quốc hội quy định đại biểu Quốc hội có quyền bất khả xâm phạm. Nếu không có sự đồng ý của Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp, không có sự đồng ý của Uỷ ban thường vụ Quốc hội thì không được bắt giam, truy tố đại biểu Quốc hội và không được khám xét nơi ở và nơi làm việc của đại biểu Quốc hội. Việc đề nghị bắt giam, truy tố, khám xét nơi ở và nơi làm việc của đại biểu Quốc hội thuộc thẩm quyền của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Nếu vì phạm tội quả tang mà đại biểu Quốc hội bị tạm giữ thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội xét và quyết định.

Đại biểu Quốc hội không thể bị cơ quan, đơn vị nơi đại biểu làm việc cách chức, buộc thôi việc, sa thải nếu không được Uỷ ban thường vụ Quốc hội đồng ý. Đại biểu Quốc hội được cung cấp đầy đủ tài liệu và thông tin cần thiết để hoạt động. Theo quy định của pháp luật hiện hành, đại biểu Quốc hội được cung cấp công báo, các văn kiện chính thức của kì họp Quốc hội, các tài liệu khác mà Chủ tịch Quốc hội xét có thể giúp đại biểu trong hoạt động của mình. Đối với các kì họp thường lệ của Quốc hội, đại biểu Quốc hội phải

được thông báo trước ít nhất là ba mươi ngày. Trong trường hợp Quốc hội họp bất thường thì đại biểu Quốc hội phải được thông báo trước ít nhất là bảy ngày. Các báo cáo và tài liệu cần thiết có liên quan đến kì họp phải được gửi đến đại biểu Quốc hội trước khi Quốc hội họp. Ở địa phương, đại biểu Quốc hội được cung cấp báo và các văn bản có tính chất pháp luật của địa phương; được thông báo tình hình, tài liệu cần thiết khác, được mời dự hội nghị hội đồng nhân dân nơi đại biểu được bầu ra.

Đại biểu Quốc hội được tạo điều kiện thuận lợi để làm nhiệm vụ đại biểu; được bố trí thời gian và địa điểm gặp gỡ tiếp xúc với cử tri; được sắp xếp thời gian và phương tiện; được đài thọ lương và phụ cấp trong thời gian tạm thời không làm công tác thường xuyên của mình để làm nhiệm vụ đại biểu; được quyền ưu tiên mua vé tàu, xe, máy bay v.v.; được hưởng chế độ cung cấp thuốc men, nằm bệnh viện theo tiêu chuẩn cán bộ trung cấp.

Đại biểu Quốc hội được cấp một khoản hoạt động phí hàng tháng do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định.

Đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách phải được dành toàn bộ thời gian làm việc cho hoạt động của Quốc hội, được bố trí nơi làm việc và các điều kiện cần thiết khác cho hoạt động đại biểu của mình, được hưởng lương và các khoản phụ cấp khác do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định. Các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế nơi đại biểu Quốc hội làm việc trước khi đại biểu hoạt động chuyên trách, có trách nhiệm tiếp nhận và bố trí việc làm cho đại biểu Quốc hội sau khi hết nhiệm kì. Thời gian đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách được tính vào thời gian công tác liên tục. Phải có một số đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách để bố trí công việc ở các hội đồng, Uỷ ban của Quốc hội. Ở mỗi đoàn đại biểu Quốc hội có thể có từ một đến hai đại biểu làm việc theo chế độ chuyên trách. Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 quy định: Số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động

chuyên trách có ít nhất là hai mươi lăm phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội. Theo Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ít nhất là ba mươi lăm phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội (Điều 23).

Đại biểu Quốc hội hoạt động theo chế độ không chuyên trách được dành ít nhất một phần ba thời gian làm việc để làm nhiệm vụ đại biểu. Cơ quan, tổ chức nơi đại biểu Quốc hội làm việc phải tạo điều kiện để đại biểu làm nhiệm vụ.

4. Đoàn đại biểu Quốc hội

Đoàn đại biểu Quốc hội là tổ chức của các đại biểu Quốc hội được bầu tại một tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc được chuyển đến công tác tại tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Đoàn đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Tổ chức để các đại biểu Quốc hội tiếp công dân; phối hợp với thường trực hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân, uỷ ban mặt trận tổ quốc ở địa phương tổ chức, bảo đảm các điều kiện để đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri với các hình thức phù hợp;

- Tổ chức để các đại biểu Quốc hội thảo luận về dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác, dự kiến chương trình kì họp Quốc hội theo yêu cầu của Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

- Tổ chức hoạt động giám sát của đoàn đại biểu Quốc hội và tổ chức để các đại biểu Quốc hội trong đoàn thực hiện nhiệm vụ giám sát tại địa phương; tham gia và phối hợp với Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội trong các hoạt động giám sát tại địa phương; theo dõi, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân mà đại biểu Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội đã chuyển đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền giải quyết; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan cung cấp thông tin, báo cáo về những vấn đề mà đoàn đại biểu Quốc hội quan tâm;

- Báo cáo với Uỷ ban thường vụ Quốc hội về tình hình hoạt

động của đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội;

- Quản lí, chỉ đạo hoạt động của văn phòng đoàn đại biểu Quốc hội.

Đoàn đại biểu Quốc hội có trưởng đoàn hoặc phó trưởng đoàn là đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách. Trưởng đoàn và phó trưởng đoàn do đoàn đại biểu Quốc hội bầu trong số các đại biểu Quốc hội của đoàn và được Uỷ ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn.

Trưởng đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức và điều hành các hoạt động của đoàn.

Phó trưởng đoàn giúp trưởng đoàn thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của trưởng đoàn. Khi trưởng đoàn vắng mặt thì phó trưởng đoàn được trưởng đoàn uỷ nhiệm thực hiện nhiệm vụ của trưởng đoàn.

Đoàn đại biểu Quốc hội có trụ sở làm việc. Văn phòng đoàn đại biểu Quốc hội là cơ quan tham mưu, giúp việc, phục vụ hoạt động của các đại biểu Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội tại địa phương. Kinh phí hoạt động của đoàn đại biểu Quốc hội do ngân sách nhà nước bảo đảm.

5. Việc bãi nhiệm, mất quyền đại biểu Quốc hội, việc đại biểu Quốc hội chuyển công tác, xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu

Đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân thì tùy theo mức độ phạm sai lầm mà bị Quốc hội hoặc cử tri bãi nhiệm. Uỷ ban thường vụ Quốc hội sẽ quyết định việc đưa ra Quốc hội bãi nhiệm hoặc đưa ra cử tri nơi bầu ra đại biểu bãi nhiệm đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc của cử tri nơi bầu ra đại biểu Quốc hội đó.

Trong trường hợp Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm đó phải được Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình ra

kì họp để Quốc hội thảo luận và quyết định. Trước khi Quốc hội thảo luận, đại biểu Quốc hội bị đề nghị bãi nhiệm có thể phát biểu ý kiến, sau đó Quốc hội bỏ phiếu bãi nhiệm. Việc bãi nhiệm đại biểu Quốc hội phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội tán thành. Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo thể thức do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định. Trong trường hợp đại biểu Quốc hội bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội đó. Đại biểu Quốc hội bị toà án kết án thì đương nhiên mất quyền đại biểu Quốc hội kể từ ngày bản án, quyết định của toà án có hiệu lực pháp luật.

Trong nhiệm kì, nếu đại biểu Quốc hội chuyển công tác đến tỉnh, thành phố khác trực thuộc trung ương thì được chuyển sinh hoạt đến đoàn đại biểu Quốc hội nơi mình nhận công tác.

Đại biểu Quốc hội có thể xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lí do sức khoẻ hoặc vì lí do khác mà không thể đảm đương được nhiệm vụ đại biểu. Việc chấp nhận đại biểu Quốc hội xin thôi làm nhiệm vụ do Quốc hội thảo luận và quyết định tại kì họp. Trong thời gian giữa hai kì họp Quốc hội do Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định và báo cáo với Quốc hội tại kì họp gần nhất. Đại biểu Quốc hội thôi làm nhiệm vụ đại biểu kể từ ngày Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội thông qua nghị quyết cho thôi làm nhiệm vụ đại biểu./.

CHƯƠNG XII

CHỦ TỊCH NƯỚC

I. VỊ TRÍ CỦA CHỦ TỊCH NƯỚC TRONG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm, tính chất của Chủ tịch nước

Trong hệ thống bộ máy nhà nước của các nước hiện đại hầu như đều có một thiết chế đặc biệt với những tên gọi như: vua, hoàng đế, tổng thống, đoàn chủ tịch, hội đồng liên bang, hội đồng nhà nước, chủ tịch nước. Những cơ cấu này có vị trí khác nhau trong bộ máy nhà nước của từng nước, cùng được gọi chung là nguyên thủ quốc gia - người đứng đầu nhà nước, đại diện cho nước về đối nội và đối ngoại. Ở nước ta, nguyên thủ quốc gia tồn tại dưới hình thức Chủ tịch nước.

Xét về bản chất, nguyên thủ quốc gia là một chế định thuần tuý của bộ máy nhà nước tư sản. Với thắng lợi của cách mạng tư sản, xác lập chế độ đại nghị thì về nguyên tắc, nghị viện là cơ quan nắm quyền lực nhà nước cũng đồng thời là người "thay mặt nhà nước", "đứng đầu nhà nước", tức "nguyên thủ quốc gia", thế chân cho nhà chuyên chế trước đây trong nhà nước phong kiến. Tuy nhiên, giai cấp tư sản, do nhiều nguyên nhân, trong đó có việc muốn sử dụng vị thế của vua phục vụ cho mục đích chính trị của mình, đã không hoàn toàn xoá bỏ ngai vàng phong kiến mà vẫn để vua tồn tại để "trị vì nhưng không cai trị". Những nước tư bản được coi là tiến bộ có hình thức nhà nước cộng hoà thì lại tạo lập ra một cơ cấu mới là tổng thống, có vị trí tương tự như vua -

vua hiến định. Vua, tổng thống được coi là nguyên thủ quốc gia song không còn chuyên chế (nguyên thủ) theo đúng nghĩa của từ này. Lúc này chức năng nguyên thủ quốc gia do ba cơ quan: Nghị viện, chính phủ và nguyên thủ quốc gia cùng thực hiện. Nguyên thủ quốc gia (vua, tổng thống) nói chung có vai trò thực tế không lớn trong cơ chế nhà nước tư sản. Một số quốc gia thiết lập chế độ đại nghị "bảo thủ" (ở các nước gọi là cộng hoà tổng thống) thì tổng thống được quy định có nhiều quyền hành hơn - vừa đứng đầu nhà nước, vừa đứng đầu quyền hành pháp - Song vẫn tuân theo nguyên tắc trên, tức là cùng với nghị viện thực hiện chức năng nguyên thủ quốc gia. Vị trí của các nguyên thủ quốc gia kiểu này giống như vua trong chế độ quân chủ nhị nguyên tồn tại ở giai đoạn đầu của chế độ nhà nước tư sản. Nhìn chung sự hiện diện của nguyên thủ quốc gia ở các nước tư bản với nhiều vẻ khác nhau song cũng đóng một vai trò nhất định trong việc tổ chức quyền lực nhà nước. Đặc biệt là vai trò biểu tượng cho dân tộc, liên kết phối hợp các nhánh quyền lực thể hiện quan điểm thoả hiệp giai cấp ở các nước tư bản.

Đến nhà nước xã hội chủ nghĩa, bộ máy nhà nước được tổ chức theo chế độ tập quyền, mọi quyền lực nhà nước thống nhất (tập trung) vào cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân (Xô Viết tối cao, Quốc hội) thì về nguyên tắc thiết chế nguyên thủ quốc gia riêng là không cần thiết, nếu không muốn nói là không dung hợp. Chức năng nguyên thủ quốc gia lúc này thống nhất trong các chức năng của Xô Viết tối cao, Quốc hội, đều do cơ quan này thực hiện (như thành lập chính phủ, quyết định các chính sách cơ bản về đối nội, đối ngoại v.v.). Giữa hai kì họp Xô Viết tối cao thì do Đoàn Chủ tịch (ở Liên Xô cũ), Hội đồng nhà nước (Cộng hoà dân chủ Đức cũ) v.v. thực hiện theo sự phân giao của Xô Viết tối cao, Quốc hội và phải báo cáo hoặc trình các cơ quan này phê chuẩn. Đoàn chủ tịch, hội đồng nhà nước ở các nước xã hội chủ nghĩa được coi là nguyên thủ quốc gia tập thể.

Một số nước xã hội chủ nghĩa khác do truyền thống lịch sử của mình, còn lưu giữ thiết chế chủ tịch nước thì chủ tịch nước tuy được coi là nguyên thủ quốc gia đứng đầu nhà nước) song phái sinh từ cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và cùng với cơ quan này thực hiện các chức năng nguyên thủ.

Như vậy, chế định nguyên thủ quốc gia (cá nhân, riêng biệt) gắn liền với cơ chế nhà nước tư bản. Vị trí của nó có thể được miêu tả bằng một mắt xích nằm giữa lập pháp và hành pháp tức giữa nghị viện và chính phủ. Đứng trên quan điểm của chế độ đại nghị, chế định này phải nghiêng về phía cơ quan đại diện quyền lực. Song do nhiều nguyên nhân và cách tổ chức, chế định này ở các nước khác nhau cũng có những khác biệt. Có nơi nguyên thủ quốc gia nghiêng về lập pháp, nơi khác lại nghiêng về hành pháp. Có thể thấy đây là vị trí chao đảo giữa lập pháp và hành pháp. Việc tăng cường vị trí pháp lí của nguyên thủ quốc gia không thể khác hơn là sự xâm lấn quyền hạn của nghị viện hay của chính phủ. Cơ chế nhà nước xã hội chủ nghĩa, trên nguyên tắc không cần có chế định nguyên thủ quốc gia riêng biệt. Cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân thống nhất tất cả các quyền và điều này bảo đảm thực sự quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, khắc phục được tính dân chủ hình thức như trong cơ chế nhà nước tư sản. Sự hiện diện các biểu hiện "nguyên thủ quốc gia" (đoàn chủ tịch, hội đồng nhà nước, chủ tịch nước) phần nhiều là do thông lệ quốc tế - để thuận lợi trong việc thực hiện một số hoạt động nhà nước có tính long trọng, hình thức và trong chừng mực nhất định, để phối hợp hoạt động của các cơ quan trong cơ chế nhà nước. Vị trí thứ hai này của "nguyên thủ quốc gia" xã hội chủ nghĩa khá khác nhau, tuỳ thuộc vào từng nước.

Trong cơ chế nhà nước ta như đã nói ở trên, thiết chế nguyên thủ quốc gia được tổ chức khác nhau qua các Hiến pháp. Ở Hiến pháp năm 1946 và 1959 là Chủ tịch nước. Đến Hiến pháp năm 1980 là Hội đồng nhà nước và hiện nay, Hiến pháp năm 1992, trở

lại hình thức Chủ tịch nước. Vị trí tính chất của các thiết chế này cũng khác nhau theo từng giai đoạn phát triển của tổ chức nhà nước. Trong từng Hiến pháp có sự kế thừa và phát triển những nguyên tắc căn bản của tổ chức bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa nói chung và chế định nguyên thủ quốc gia nói riêng.

Tại Hiến pháp năm 1946, Chủ tịch nước tuy không được định nghĩa song theo các quy định về thẩm quyền thì là người vừa đứng đầu Nhà nước vừa đứng đầu Chính phủ. Chủ tịch nước do Nghị viện nhân dân bầu chọn trong Nghị viện với thời hạn là năm năm (không theo nhiệm kì Nghị viện nhân dân - là 3 năm). Chủ tịch nước thay mặt cho đất nước; giữ quyền tổng chỉ huy quân đội toàn quốc, chỉ định hoặc cách chức các tướng soái trong lục quân, hải quân, không quân; ban bố các đạo luật đã được Nghị viện quyết nghị; thưởng huy chương và các bằng cấp danh dự; kí hiệp ước với các nước; phái đại biểu Việt Nam đến nước ngoài và tiếp nhận đại biểu ngoại giao của các nước; tuyên chiến hay đình chiến; đặc xá; chọn Thủ tướng trong Nghị viện để đưa ra Nghị viện biểu quyết; bổ nhiệm Thủ tướng, nhân viên Nội các và nhân viên cao cấp thuộc các cơ quan Chính phủ. Chủ tịch nước có quyền (trong thời hạn 10 ngày) yêu cầu Nghị viện thảo luận lại những luật đã được biểu quyết thông qua. Chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm nào trừ khi phạm tội phản quốc (Chương IV và Điều 31 Chương III). Như vậy, ở đây Chủ tịch nước có vị trí lớn tương tự như tổng thống ở các chế độ cộng hoà tổng thống hay cộng hoà lưỡng tính tư sản.

Tại bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1959, Chủ tịch nước được tổ chức riêng thành một chế định độc lập với tính chất là người đứng đầu Nhà nước và không còn đồng thời là người đứng đầu Chính phủ nữa. Chủ tịch nước thay mặt đất nước thực hiện các chức năng thuộc về đối nội, đối ngoại; tham gia vào các hoạt động của Nhà nước về các mặt lập pháp, hành pháp, tư pháp. Có thể nói Chủ tịch nước lúc này là khâu phối hợp giữa

Quốc hội và Chính phủ, tuy nhiên vẫn còn nghiêng nhiều về phía Chính phủ như bổ nhiệm, bãi miễn Thủ tướng, Phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ; khi cần thiết có quyền tham dự và chủ toạ các phiên họp của Hội đồng Chính phủ. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong công dân và phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

Hiến pháp năm 1980 xác lập chế độ Chủ tịch nước tập thể theo như mô hình thịnh hành ở các nước xã hội chủ nghĩa Liên Xô và Đông Âu. Hội đồng Nhà nước - cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội là chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cách thức tổ chức Chủ tịch tập thể này bên cạnh một số tiện lợi là các vấn đề thuộc quyền hạn nguyên thủ quốc gia được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số thường là chắc chắn và tránh được những thiếu sót chủ quan, bộ máy nhà nước gọn nhẹ hơn v.v. song lại chứa đựng nhiều hạn chế khi mọi vấn đề phải bàn bạc tập thể, quyết định theo đa số nên thường chậm chạp, không phân định rõ hoạt động tập thể của cơ quan thường trực của Quốc hội và chức trách cá nhân trong việc thực hiện các hoạt động nhất là hoạt động đại diện Nhà nước.

Tại Hiến pháp năm 1992, thiết chế Chủ tịch nước được thiết lập trở lại và hoàn chỉnh hơn. Mô hình lần này vừa tiếp thu những ưu điểm của mô hình lần trước vừa giữ được sự gắn bó giữa Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước trong việc thực hiện các chức năng nguyên thủ quốc gia (là đặc trưng của bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa) vừa bảo đảm sự phân công và phối hợp giữa các cơ cấu trong bộ máy nhà nước. Các lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp sau này (năm 2001 và 2013), thiết chế Chủ tịch nước ngày càng được quy định rõ và đầy đủ hơn theo hướng vừa bảo đảm thống nhất quyền lực nhà nước vừa có sự phân công phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Theo quy định của Hiến pháp hiện hành (Điều 86) Chủ tịch nước là người đứng

đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Sự hiện diện trở lại thiết chế Chủ tịch nước cá nhân góp phần tăng cường tính phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước trong thời kì đổi mới.

2. Quan hệ giữa Chủ tịch nước với các cơ quan nhà nước cấp cao khác

Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội, theo sự giới thiệu của Uỷ ban thường vụ Quốc hội với nhiệm kì như nhiệm kì của Quốc hội và chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Điều này cho thấy tính phái sinh và gắn bó giữa Chủ tịch nước với Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Về mặt lí luận, như đã nói ở trên, trong chính thể xã hội chủ nghĩa, các chức năng đứng đầu Nhà nước cũng thuộc về chính cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội). Vậy nên trước đây, Hội đồng nhà nước nằm trong Quốc hội là Chủ tịch tập thể. Nay Hiến pháp năm 1992 tách Chủ tịch nước thành thiết chế riêng song vẫn nghiêng về phía Quốc hội, gắn bó chặt chẽ với Quốc hội chứ không gắn với Chính phủ như ở Hiến pháp năm 1946 và 1959 hoặc thuộc về hành pháp như nguyên thủ quốc gia ở đa số các nước tư bản.

Quan hệ giữa nguyên thủ quốc gia và Chính phủ luôn là mối quan hệ mật thiết trong cơ chế nhà nước tư sản. Tuỳ thuộc vào mức độ quan hệ mà phân biệt "hành pháp lưỡng đầu" (có nguyên thủ quốc gia và thủ tướng cùng lãnh đạo chính phủ) và "hành pháp một đầu" (nguyên thủ quốc gia đồng thời đứng đầu hành pháp, không có thủ tướng). Trong cơ chế nhà nước ở nước ta, mối quan hệ giữa Chủ tịch nước và Chính phủ tuy không hoàn toàn giống như ở các nước tư bản song cũng có những nét tương tự theo lối "truyền thống": Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; căn cứ vào nghị

quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức (và có thể cả chấp thuận cho từ chức) đối với các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; trong thời gian Quốc hội không họp theo đề nghị của Thủ tướng, quyết định tạm đình chỉ công tác của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phải báo cáo trước Chủ tịch nước. Việc xác định mối quan hệ như vậy thể hiện sự tăng cường vai trò của Chủ tịch nước đối với bộ máy hành pháp và bảo đảm sự phối hợp gắn bó giữa Quốc hội, Chủ tịch nước và Chính phủ.

Quan hệ giữa Chủ tịch nước với Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao cũng là mối quan hệ quan trọng. Trước đây, mối quan hệ giữa Chủ tịch nước (Hội đồng nhà nước) với hai cơ quan này chưa được quy định rõ. Từ Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp hiện hành thể hiện mối quan hệ này trên tinh thần bảo đảm cho Chủ tịch nước liên kết, phối hợp với tất cả các cơ quan trong cơ chế nhà nước. Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, cách chức Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án, thẩm phán các Toà án khác, Phó viện trưởng, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong thời gian Quốc hội không họp chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Chủ tịch nước (và trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội).

II. THẨM QUYỀN CỦA CHỦ TỊCH NƯỚC

Thẩm quyền của Chủ tịch nước được Hiến pháp năm 1992 ban đầu quy định ở Điều 103 (gồm 12 vấn đề) và ở một số điều khoản khác có liên quan (như Điều 135, Điều 139), Hiến pháp sửa đổi năm 2013 quy định ở các điều 88, 90, 91 và các điều có liên quan

như Điều 105, Điều 108. Về cơ bản, thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước so với trước khi sửa đổi không có nhiều thay đổi, hầu như giữ nguyên, chỉ có một số bổ sung nhỏ và sắp xếp lại các khoản cho hợp lí hơn. Có thể phân chia các nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước thành hai nhóm:

1. Nhóm các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến chức năng đại diện, thay mặt nước về đối nội và đối ngoại

Chủ tịch nước ở nước ta cũng như hầu hết các nguyên thủ quốc gia đều được quy định quyền này. Đó là:

- Tiếp nhận đại sứ đặc mệnh toàn quyền của nước ngoài; căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cử, triệu hồi đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; phong hàm, cấp đại sứ;

- Quyết định đàm phán, kí điều ước quốc tế Nhân danh Nhà nước trình Quốc hội phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế quy định tại khoản 14 Điều 70 của Hiến pháp; quyết định phê chuẩn, gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế khác nhân danh Nhà nước. Ở đây tùy mức độ quan trọng của điều ước hoặc theo quy định và điều ước mà quyết định Chủ tịch nước hay Quốc hội phê chuẩn.

- Thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân, giữ chức Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh, quyết định phong, thăng, giáng, tước quân hàm cấp tướng, chuẩn đô đốc, phó đô đốc, đô đốc hải quân; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Tổng tham mưu trưởng, Chủ nhiệm Tổng cục chính trị Quân đội nhân dân Việt Nam;

Trong những quyền hạn nêu trên đây, đáng lưu ý có việc cử, triệu hồi đại sứ đặc mệnh toàn quyền Việt Nam ở nước ngoài không còn do Chủ tịch nước quyết định một mình nữa mà phải căn cứ vào quyết định phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Các quy định về phong hàm cấp này đã được cụ thể hoá hơn Hiến pháp cũ tại đó chỉ quy định Chủ tịch

nước "Quyết định phong hàm cấp sĩ quan cao cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm cấp ngoại giao và những hàm cấp Nhà nước khác".

- Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của Uỷ ban thường vụ Quốc hội công bố, bãi bỏ quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh; Căn cứ vào nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp Uỷ ban thường vụ Quốc hội không thể họp được công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương;

- Quyết định tặng thưởng huân chương, huy chương, các giải thưởng nhà nước, danh hiệu vinh dự nhà nước;

- Quyết định cho nhập quốc tịch, thôi quốc tịch, trở lại quốc tịch hoặc tước quốc tịch Việt Nam;

- Công bố quyết định đại xá và ra quyết định đặc xá.

Đại xá như đã nói ở trên (Chương Quốc hội) là việc tha miễn truy tố, tha bổng đối với một số loại tội nhân một dịp long trọng nào đó. Đại xá do Quốc hội quyết định, Chủ tịch nước công bố. Còn đặc xá là việc Chủ tịch nước tha tù hoặc miễn hình phạt tù còn lại đối với những phạm nhân có hoàn cảnh đặc biệt như: ốm đau nặng, già cả, có công lao hoặc có hoàn cảnh gia đình quá khó khăn v.v.. Việc đặc xá này thường được thực hiện nhân dịp lễ tết và hay kết hợp với việc tha tù trước thời hạn và giảm án nên cần phải phân biệt rõ các định chế này.

2. Nhóm các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến việc phối hợp các thiết chế quyền lực nhà nước trong các lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp

Trong lĩnh vực lập pháp, Chủ tịch nước có quyền:

- Trình dự án luật trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội (Điều 84 Hiến pháp).

- Công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh; đề nghị Uỷ ban thường

vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày pháp lệnh được thông qua, nếu pháp lệnh đó vẫn được Uỷ ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kì họp gần nhất.

Việc công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh là một phần của quá trình lập pháp. Đối với Hiến pháp, luật do Quốc hội thông qua thì Chủ tịch nước công bố để thực hiện. Thời hạn công bố chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày thông qua (Điều 50 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật). Văn bản có hiệu lực kể từ khi công bố hoặc theo quy định tại văn bản. Đối với pháp lệnh do Uỷ ban thường vụ Quốc hội thông qua thì Chủ tịch nước cũng công bố trong thời hạn mười lăm ngày kể từ ngày được thông qua. Chủ tịch nước có quyền đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn 10 ngày. Nếu pháp lệnh đó vẫn được Uỷ ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kì họp gần nhất. Trong trường hợp này thời hạn công bố chậm nhất là mười ngày kể từ ngày được Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét lại thông qua hoặc từ khi Quốc hội quyết định (Điều 49 và Điều 51 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

Việc quy định cho Chủ tịch nước quyền đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh đã được thông qua được nhiều người coi giống như quyền phủ quyết của nguyên thủ quốc gia một số nước. Tuy nhiên, về bản chất không hẳn là như vậy. Quyền phủ quyết thường nảy sinh trong cơ chế nhà nước có sự kiềm chế và đối trọng (cơ chế phân quyền), còn ở nước ta giữa Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước là thống nhất không có sự đối trọng nên không có vấn đề phủ quyết lẫn nhau ở đây. Thực chất vấn đề là ở chỗ, do Hiến pháp quy định cho Uỷ ban thường vụ Quốc hội được ban hành pháp lệnh - một loại văn bản có tính chất luật - lẽ ra phải do Quốc hội ban hành dưới

hình thức luật nên cần phải thận trọng. Sự "tham gia đặc biệt" này của Chủ tịch nước nhằm phối hợp giải quyết các vấn đề quan trọng đó một cách chính xác nhất.

Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì Chủ tịch nước còn công bố nghị quyết của Quốc hội tương tự như đối với luật; công bố hoặc đề nghị xem xét lại nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội tương tự như đối với pháp lệnh. Tất nhiên, không phải công bố tất cả nghị quyết mà chỉ đối với những nghị quyết nhất định (thường là các nghị quyết có tính quy phạm). Hiện tại quyền công bố nghị quyết này của Chủ tịch nước chưa được đưa vào Hiến pháp mà chỉ được quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Thiết nghĩ, Hiến pháp cần phải ghi rõ cả điểm này để tạo sự đầy đủ và thống nhất.

Trong lĩnh vực hành pháp, Chủ tịch nước tham gia thành lậpChính phủ dưới hình thức: đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ, nghe báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ (căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội); trong thời gian Quốc hội không họp, quyết định tạm đình chỉ công tác của Phó thủ tướng, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo đề nghị (trình) của Thủ tướng (Điều 20 Luật tổ chức Chính phủ năm 2001). Trước đây, khi Hiến pháp quy định cho Uỷ ban thường vụ Quốc hội được quyền giải quyết trong thời gian Quốc hội không họp là: phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó thủ tướng, bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ và quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược thì Chủ tịch nước còn có quyền đề nghị Uỷ ban thường

vụ Quốc hội xem xét lại các nghị quyết về vấn đề đó (trong thời hạn mười ngày); nếu nghị quyết đó vẫn được Uỷ ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kì họp gần nhất (Điều 103 Hiến pháp năm 1992). Hiến pháp sửa đổi, bổ sung 2001 đã bỏ quyền này của Uỷ ban thường vụ Quốc hội nên Chủ tịch nước cũng không còn thực hiện các quyền này. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy sẽ là hợp lí nếu khôi phục lại quyền này của Ủy ban thường vụ Quốc hội và cũng từ đó là quyền tương ứng của Chủ tịch nước.

Trong lĩnh vực tư pháp và giám sát, Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó chánh án Toà án nhân dân tối cao, thẩm phán các toà án khác, Phó viện trưởng, kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Có thể thấy Hiến pháp sửa đổi đã khôi phục lại quyền của Chủ tịch nước trong việc bổ nhiệm thẩm phán các toà án khác mà Luật tổ chức Toà án nhân dân năm 2002 đã giao về cho Chánh án Toà án nhân dân tối cao thực hiện. Chủ tịch nước xem xét và quyết định việc ân xá (giảm án tử hình). Chánh án Toà án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước.

Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, phiên họp của Chính phủ. Việc tham dự phiên họp của Chính phủ của Chủ tịch nước (thường là do Phó Chủ tịch nước đi thay) là thường xuyên chứ không phải chỉ khi cần thiết như trước

Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Chính phủ họp bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền

hạn của Chủ tịch nước. Đây là điểm mới của Hiến pháp sửa đổi thể hiện quyền của Chủ tịch nước trong việc xem xét quyết định các vấn đề lớn trong quản lí điều hành đất nước.

Chủ tịch nước ban hành lệnh, quyết định để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

III. VIỆC BẦU CHỦ TỊCH NƯỚC VÀ PHÓ CHỦ TỊCH NƯỚC

Trong cơ chế nhà nước ta, Chủ tịch nước trong các Hiến pháp đều do Quốc hội bầu. Hiến pháp năm 1946 quy định Chủ tịch nước chọn trong Nghị viện nhân dân; Hiến pháp năm 1959 quy định Chủ tịch nước do Quốc hội bầu. Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà từ ba mươi lăm tuổi trở lên có quyền ứng cử Chủ tịch nước, Hiến pháp năm 1992 quy định lại việc Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội do Uỷ ban thường vụ Quốc hội giới thiệu. Điều này bảo đảm cho sự gắn bó và tính chịu trách nhiệm của Chủ tịch nước trước Quốc hội.

Nhiệm kì của Chủ tịch nước được quy định theo nhiệm kì của Quốc hội là năm năm. Trước đây, thời kì Hiến pháp năm 1946, nhiệm kì của Chủ tịch nước không theo nhiệm kì của Nghị viện nhân dân (nhiệm kì Nghị viện nhân dân - 3 năm, của Chủ tịch nước - 5 năm). Còn từ Hiến pháp năm 1959 đến nay nhiệm kì của Chủ tịch nước luôn theo nhiệm kì của Quốc hội là 4 hoặc 5 năm. Khi Quốc hội hết nhiệm kì, Chủ tịch nước tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi bầu được Chủ tịch nước mới.

Chủ tịch nước là cơ quan cá nhân song thường có thêm Phó chủ tịch nước để giúp Chủ tịch nước làm nhiệm vụ. Các hiến pháp nước ta nói chung đều quy định chức danh Phó Chủ tịch nước. Ở Hiến pháp năm 1946, Phó Chủ tịch nước được chọn trong nhân dân, không cần phải là nghị viên (đại biểu) như Chủ tịch nước. Ở Hiến pháp năm 1959, Phó chủ tịch nước được tuyển cũng như Chủ tịch nước (đều chọn trong nhân dân - là công dân). Hiến pháp năm 1992 quy định Phó Chủ tịch nước cũng do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Chủ tịch nước. Phó

Chủ tịch nước giúp Chủ tịch làm nhiệm vụ và có thể được Chủ tịch uỷ nhiệm thay Chủ tịch làm một số nhiệm vụ. Khi Chủ tịch không làm việc được trong một thời gian dài thì Phó Chủ tịch giữ quyền Chủ tịch nước. Trong trường hợp khuyết Chủ tịch nước thì Phó Chủ tịch quyền Chủ tịch cho đến khi Quốc hội bầu được Chủ tịch nước mới.

IV. HỘI ĐỒNG QUỐC PHÒNG VÀ AN NINH

Với tư cách là người đứng đầu nhà nước, nguyên thủ quốc gia - Chủ tịch nước là biểu tượng cho sự thống nhất và bền vững của quốc gia. Vì vậy, như một thông lệ, nguyên thủ quốc gia - Chủ tịch nước thống lĩnh các lực lượng vũ trang, giữ gìn và bảo vệ Tổ quốc. Để thực hiện chức năng này, nguyên thủ quốc gia - Chủ tịch nước thường có Hội đồng an ninh quốc gia bên cạnh và nguyên thủ là người đứng đầu Hội đồng.

Ở nước ta, tại Hiến pháp năm 1980 khi Hội đồng Nhà nước là Chủ tịch nước tập thể thì có Hội đồng quốc phòng và an ninh nằm trong Quốc hội để giúp Quốc hội và Hội đồng nhà nước hoạt động. Từ Hiến pháp năm 1992 quy định thành lập Hội đồng quốc phòng và an ninh thuộc Chủ tịch nước do Chủ tịch nước là Chủ tịch Hội đồng. Hiến pháp hiện hành giữ nguyên quy định về chế định này.

Hội đồng quốc phòng và an ninh gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên. Danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh do Chủ tịch nước trình Quốc hội phê chuẩn.

Hội đồng quốc phòng và an ninh trình Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh, trường hợp Quốc hội không thể họp được thì trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định; động viên mọi lực lượng và khả năng của đất nước để bảo vệ Tổ quốc; thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn đặc biệt do Quốc hội giao trong trường hợp có chiến tranh; quyết định việc lực lượng vũ trang tham gia hoạt động góp phần bảo vệ hoà bình ở khu vực và trên thế giới.

Hội đồng làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số./.

CHƯƠNG XIII

CHÍNH PHỦ

I. KHÁI QUÁT VỀ SỰ RA ĐỜI VÀ PHÁT TRIỂN CỦA CHÍNH PHỦ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Việc thành lập và hoàn thiện các quy định pháp luật về Chính phủ là mối quan tâm của nhiều quốc gia. Ở nước ta, trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, để đảm nhiệm tốt công tác chuẩn bị tiến tới khởi nghĩa giành chính quyền, Quốc dân đại hội đã bầu ra Uỷ ban dân tộc giải phóng - tiền thân của Chính phủ lâm thời nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Chỉ một ngày sau khi giành chính quyền, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ ngày 03/9/1945, Hồ Chủ tịch đã đề ra 6 nhiệm vụ cấp bách, trong đó có nhiệm vụ xây dựng Hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước mới ra đời. Ngày 6/01/1946, cuộc tổng tuyển cử đã được tiến hành trong phạm vi cả nước, Quốc hội được thành lập. Tại kì họp thứ nhất (ngày 2/3/1946), Quốc hội khoá I lập ra Chính phủ chính thức bao gồm: Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước và Nội các. Vì lợi ích chung của toàn dân tộc nên Chính phủ liên hiệp kháng chiến bao gồm cả những thành viên thuộc nhiều đảng phái. Nhiệm vụ quan trọng đặt ra cho Chính phủ kháng chiến là đảm bảo sự thống nhất các lực lượng của quốc dân về mọi phương diện, tổng động viên nhân lực và tài sản quốc gia để đưa cuộc kháng chiến đến thắng lợi, nước nhà được hoàn toàn độc lập.

Mô hình Chính phủ kháng chiến là cơ sở cho sự ra đời những quy định về Chính phủ trong bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta - Hiến pháp năm 1946. Theo quy định tại Chương IV - Chính phủ, Hiến pháp khẳng định rõ chức năng của Chính phủ trong bộ máy nhà nước, cơ cấu thành viên, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và người đứng đầu Chính phủ (Chủ tịch nước).

Hiến pháp năm 1959 ra đời, mô hình Chính phủ có thay đổi nhất định. Chính phủ được đổi tên thành Hội đồng Chính phủ để nhấn mạnh tính tập thể của Chính phủ. Thành phần Hội đồng Chính phủ chỉ bao gồm: Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, bộ trưởng, Chủ nhiệm Uỷ ban nhà nước và Tổng giám đốc Ngân hàng nhà nước. Phù hợp với tính chất và chức năng của Hội đồng Chính phủ được quy định tại Điều 71, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Chính phủ được thay đổi và bổ sung.

Sau khi thống nhất đất nước, do ảnh hưởng của mô hình chính phủ theo Hiến pháp Liên Xô năm 1977, Hiến pháp Việt Nam năm 1980, Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng ngày 4/7/1981 đã quy định: Hội đồng bộ trưởng là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Quy định này đã làm hạn chế tính độc lập tương đối của Chính phủ với tính chất vốn có của nó là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.

Hiến pháp năm 1992 ra đời, với nhận thức mới về chủ nghĩa xã hội và những kinh nghiệm tích luỹ trong thực tiễn tổ chức quyền lực nhà nước, bộ máy nhà nước đã có những cải cách phù hợp, đặc biệt là hệ thống cơ quan quản lí nhà nước. Hội đồng bộ trưởng đổi tên thành Chính phủ và được quy định tại Chương VIII Hiến pháp năm 1992. Theo Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Chính phủ năm 1992, vị trí của Chính phủ được xác định lại, quyền hạn của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ được tăng cường. Sau 10 năm thực hiện, Hiến pháp năm 1992 đã được sửa

đổi, bổ sung vào năm 2001 nhằm tăng quyền hạn cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đồng thời đề cao vai trò cá nhân các thành viên Chính phủ và bãi bỏ thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ.

Hiến pháp năm 2013 ra đời nhằm nâng cao hiệu lực của bộ máy nhà nước nói chung, trong đó có hệ thống cơ quan hành chính, đảm bảo hoạt động bộ máy hành pháp thực sự mạnh trong việc điều hành, quản lí về mặt nhà nước và lãnh đạo nền kinh tế đất nước. Hiến pháp mới khẳng định quyền hành pháp của Chính phủ, đề cao hơn nữa vai trò Thủ tướng, bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ; đồng thời sửa đổi, bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ nhằm tạo điều kiện cho Chính phủ thực hiện tốt chức năng của mình. Đây là cơ sở cho Quốc hội khoá XIII, kì họp thứ chín thông qua Luật tổ chức Chính phủ ngày 19/6/2015.

II. VỊ TRÍ, TÍNH CHẤT VÀ CHỨC NĂNG CỦA CHÍNH PHỦ

Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, tên gọi, cơ cấu, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ ở những giai đoạn khác nhau có nhiều điểm rất khác nhau.

Ngay trong Hiến pháp năm 1946, để khẳng định tính thống nhất của quyền lực nhà nước, Điều 22 Hiến pháp quy định: "*Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà*"; Nghị viện bầu ra Chính phủ - cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của toàn quốc (Điều 43). Theo Hiến pháp năm 1946, nguyên tắc chung tổ chức quyền lực nhà nước là xây dựng chính quyền mạnh mẽ, sáng suốt của nhân dân và thể hiện rõ sự phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Đồng thời xác định rõ trách nhiệm cá nhân của từng thành viên Chính phủ, đặc biệt là vai trò của người đứng đầu Chính phủ.

Đến Hiến pháp năm 1959, tại Điều 71 quy định: "*Hội đồng*

Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà". Những thay đổi trong tổ chức bộ máy nhà nước thời kì này khẳng định quan điểm mới về tổ chức bộ máy nhà nước theo xu hướng quyền lực nhà nước tập trung vào hệ thống cơ quan dân cử. Hội đồng chính phủ vẫn được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, song Hiến pháp cũng xác định rõ tính chất của Hội đồng Chính phủ và mối quan hệ chặt chẽ giữa cơ quan này với Quốc hội: là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 một lần nữa khẳng định tính chất chấp hành của Hội đồng bộ trưởng trước Quốc hội song vị trí, chức năng của cơ quan này đã có sự thay đổi. Theo Hiến pháp năm 1980 và Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981: "*Hội đồng bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan chấp hành và cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất*" (Điều 104). Theo đó, Hội đồng bộ trưởng chỉ được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Quốc hội. Điều đó thể hiện sự khác biệt so với những quy định về Chính phủ trong Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959. Thành viên của Hội đồng bộ trưởng đều do Quốc hội bầu, bãi nhiệm và miễn nhiệm. Hội đồng bộ trưởng không chỉ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội mà trong thời gian Quốc hội không họp chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhà nước.

Hiến pháp năm 1992 ra đời, đã đổi tên Hội đồng bộ trưởng thành Chính phủ và xác định rõ vị trí: "*Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*" (Điều 109).

Quy định trên nhằm chỉ rõ tính chất của Chính phủ và mối quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội. Quy định của Hiến pháp năm 1992 về vị trí, tính chất, chức năng Chính phủ là sự kế thừa có chọn lọc quy định các Hiến pháp Việt Nam đồng thời phù hợp quan điểm chung của các nhà nước hiện đại. Để Chính phủ thật sự là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Hiến pháp năm 1992 đã sửa đổi, bổ sung nhiều quy định về nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức, trật tự hình thành và các hình thức hoạt động của Chính phủ cho phù hợp yêu cầu công cuộc đổi mới đất nước.

Theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, vị trí, tính chất, chức năng và cơ chế thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ được quy định theo tinh thần đổi mới nhằm xây dựng Chính phủ mạnh, hiện đại, dân chủ, thống nhất quản lí vĩ mô các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của đất nước. Theo Điều 94 Hiến pháp năm 2013 và Điều 1 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015: "*Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội*". Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp khẳng định rõ vai trò của Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, đồng thời Hiến pháp nhấn mạnh và đề cao vị trí, tính chất của Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Trong bất kì một nhà nước nào, quyền hành pháp đều được xem như là quyền năng trực tiếp trong hoạch định, đệ trình chính sách và tổ chức thực thi chính sách. Cơ quan thực hiện quyền hành pháp không chỉ bó hẹp ở chấp hành pháp luật, mà còn ở việc định hướng chính sách và tổ chức thực thi chính sách. Theo Hiến pháp năm 2013, chức năng của Chính phủ bao gồm phạm vi hoạt động rộng lớn, không đơn thuần chỉ là chấp hành, triển khai chính

sách, quyết định được Quốc hội thông qua. Chức năng hành pháp của Chính phủ được thể hiện ở các phương diện sau:

- Đề xuất, xây dựng chính sách vĩ mô, đề xuất định hướng phát triển kinh tế-xã hội trình Quốc hội, trình dự thảo luật trước Quốc hội.

- Ban hành chính sách, kế hoạch cụ thể theo thẩm quyền của Chính phủ; ban hành các văn bản dưới luật để thực thi các chủ trương, chính sách, văn bản do Quốc hội ban hành.

- Tổ chức thực hiện pháp luật; chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát việc thực hiện kế hoạch, chính sách bởi các cơ quan hành chính nhà nước nhằm thống nhất quản lí các lĩnh vực của đời sống xã hội.

- Thiết lập trật tự hành chính, thống nhất quản lí nền hành chính quốc gia trên cơ sở các quy định của pháp luật.

Chính phủ do Quốc hội thành lập ra, nhiệm kì theo nhiệm kì của Quốc hội, khi Quốc hội hết nhiệm kì Chính phủ tiếp tục hoạt động cho đến khi bầu ra Chính phủ mới. Thành viên của Chính phủ hoạt động dưới sự giám sát của Quốc hội, Chính phủ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Thành viên của Chính phủ có thể bị Quốc hội bãi nhiệm, miễn nhiệm hoặc cách chức theo quy định của pháp luật. Với thẩm quyền của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước như kế hoạch, ngân sách, các loại thuế, ban hành Hiến pháp và luật... Chính phủ phải tổ chức thực hiện có hiệu quả các văn bản do Quốc hội ban hành. Trên cơ sở cụ thể hoá bằng các văn bản dưới luật, Chính phủ đề ra biện pháp thích hợp, phân công, chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện các văn bản đó trên thực tế.

Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 nhấn mạnh vị trí Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đây là quan điểm có sự đổi mới so với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 nhằm đề cao vị trí của

Chính phủ trong bộ máy nhà nước, tạo thế chủ động cho Chính phủ trong hoạt động quản lí nhà nước - đóng vai trò lãnh đạo hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Vai trò của Chính phủ thể hiện ở các hoạt động chỉ đạo, điều hành sau:

- Chính phủ ban hành các kế hoạch, chính sách cụ thể hoá, hướng dẫn, đồng thời kiểm tra, giám sát việc thực thi chủ trương, chính sách, văn bản do Quốc hội ban hành;

- Chính phủ chỉ đạo hoạt động quản lí bao trùm toàn bộ các lĩnh vực trong phạm vi cả nước: kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại... Còn các bộ, cơ quan ngang bộ lãnh đạo hoạt động quản lí nhà nước theo một ngành, một lĩnh vực nhất định được phân công.

- Chính phủ thực hiện vai trò lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện, kiểm tra và đánh giá hoạt động thực hành chủ trương, chính sách và luật của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và uỷ ban nhân dân..

III. NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA CHÍNH PHỦ

Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ luôn được quy định trong Hiến pháp - văn bản có hiệu lực pháp lí cao nhất: tại Điều 52 Hiến pháp năm 1946, Điều 73 và Điều 74 Hiến pháp năm 1959, Điều 104 và Điều 107 Hiến pháp năm 1980 đồng thời được cụ thể hoá trong Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ năm 1960, Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981. Nếu như trước đây trong Hiến pháp các năm 1946, 1959, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ chưa được phân định rõ ràng, thiếu cụ thể thì đến Hiến pháp năm 1980, đặc biệt Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 đã quy định theo hướng cụ thể, chi tiết cho từng lĩnh vực. Hiện nay, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được quy định trong Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015.

Theo Điều 96 Hiến pháp năm 2013, nhiệm vụ, quyền hạn của

Chính phủ được quy định trên cơ sở kế thừa các bản Hiến pháp trước đồng thời sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với nhiệm vụ của Chính phủ. Theo đó, Hiến pháp nhấn mạnh vai trò của Chính phủ trong việc: Đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện vai trò cơ quan hành pháp; cụ thể hoá vai trò của Chính phủ trong việc tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; thống nhất quản lí nền hành chính quốc gia và bảo vệ quyền và lợi ích của Nhà nước và xã hội, quyền con người, quyền công dân; bảo đảm trật tự, an toàn xã hội... điều chỉnh lại một số nhiệm vụ, quyền hạn cho phù hợp như: trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (theo Hiến pháp năm 1992 thẩm quyền này do Chính phủ quyết định). Quy định của Hiến pháp năm 2013 vừa thể hiện quan điểm đề cao vai trò Chính phủ vừa đảm bảo sự phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan nhà nước theo pháp luật hiện hành. Cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 với 7 chương, 50 điều đã có những sửa đổi, bổ sung tương đối cơ bản, toàn diện về thẩm quyền của Chính phủ so với các luật tổ chức Chính phủ trước đây.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được quy định như sau:

1. Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực lập pháp

Theo Hiến pháp năm 2013, trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, Chính phủ đóng vai trò quan trọng trong việc: Đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ - đây là một nhiệm vụ quan trọng

thể hiện chức năng hành pháp do Hiến pháp quy định; trình các dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội; ban hành văn bản cụ thể hoá và tổ chức thực hiện các văn bản do Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước ban hành; đồng thời quyết định các biện pháp chỉ đạo và kiểm tra việc thi hành pháp luật trên phạm vi toàn lãnh thổ, quyết định các biện pháp bảo vệ lợi ích hợp pháp của Nhà nước, tập thể và công dân.

2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực kinh tế

Chính phủ chỉ đạo thống nhất quản lí nền kinh tế quốc dân, đề xuất, quyết định các chính sách, biện pháp nhằm phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Cụ thể là: củng cố và phát triển kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể tạo nền tảng vững chắc cho nền kinh tế quốc dân; phát huy tiềm năng mọi thành phần kinh tế, từng bước hoàn thiện các loại thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa; thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá; xây dựng dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế hàng năm và dài hạn; trình Quốc hội dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách, tổng quyết toán ngân sách, tổ chức điều hành thực hiện ngân sách; quyết định chính sách cụ thể tài chính, tiền tệ, tiền lương, giá cả; thống nhất quản lí hoạt động kinh tế đối ngoại.

3. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực khoa học công nghệ, môi trường

Chính phủ chỉ đạo thống nhất quản lí và phát triển hoạt động khoa học và công nghệ, chỉ đạo thực hiện chính sách, kế hoạch phát triển khoa học và công nghệ; có chính sách cụ thể đảm bảo phát triển khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu; quyết định các chính sách cụ thể bảo vệ, cải thiện, giữ gìn môi trường,

kiểm soát ô nhiễm, ứng cứu và khắc phục sự cố môi trường; thi hành chính sách bảo vệ tài nguyên môi trường.

4. Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực văn hoá, giáo dục, thông tin, thể thao và du lịch

Chính phủ chỉ đạo thống nhất quản lí và phát triển sự nghiệp văn hoá, văn học, nghệ thuật, quy định các biện pháp để bảo tồn, phát triển nền văn hoá tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; quyết định các chính sách đảm bảo phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu, ưu tiên đầu tư cho phát triển giáo dục; thống nhất quản lí hệ thống giáo dục quốc dân về mọi mặt; thống nhất quản lí và phát triển sự nghiệp thông tin, báo chí, ngăn chặn có hiệu quả những hoạt động thông tin tổn hại đến lợi ích quốc gia, đạo đức và lối sống của người Việt Nam; thống nhất quản lí và phát triển sự nghiệp thể dục, thể thao; có chính sách cụ thể đẩy mạnh phát triển du lịch thực sự là ngành kinh tế mũi nhọn.

5. Nhiệm vụ của Chính phủ trong lĩnh vực y tế và xã hội

Chính phủ chỉ đạo, quyết định chính sách cụ thể nhằm hướng nghiệp tạo việc làm, đảm bảo chế độ bảo hiểm lao động; chỉ đạo thực hiện các chính sách xoá đói giảm nghèo, mở rộng hình thức bảo hiểm xã hội; thống nhất quản lí và phát triển sự nghiệp chăm sóc bảo vệ sức khoẻ nhân dân; thực hiện biện pháp bảo đảm bình đẳng nam nữ, chăm sóc giúp đỡ người già, trẻ em có hoàn cảnh khó khăn; thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình; tổ chức thực hiện các biện pháp phòng ngừa, đấu tranh tệ nạn xã hội.

6. Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội

Là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ phải tổ chức thực hiện các chính sách, biện pháp cụ thể để củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân và an ninh nhân dân, bảo

đảm an ninh chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ và trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa và thành quả của cách mạng. Đặc biệt, Hiến pháp năm 2013 bổ sung thẩm quyền của Chính phủ: thi hành lệnh động viên, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp cần thiết khác để bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của Nhân dân. Đồng thời, Chính phủ thực hiện chính sách ưu đãi, bảo đảm đời sống vật chất, tinh thần và chính sách hậu phương đối với các lực lượng vũ trang; tổ chức biện pháp phòng ngừa đấu tranh đối với mọi vi phạm pháp luật.

7. Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực tổ chức hành chính nhà nước

Đây là một trong những quyền hạn quan trọng của Chính phủ được Hiến pháp năm 2013 khẳng định rõ. Trong nhiệm kì của mình, Chính phủ trình Quốc hội quyết định cơ cấu tổ chức của Chính phủ, việc thành lập, bãi bỏ các bộ, cơ quan ngang bộ, điều chỉnh địa giới hành chính cấp tỉnh và thành lập hay giải thể đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt; trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh địa giới hành chính dưới cấp tỉnh. Hiến pháp đề cao thẩm quyền Chính phủ trong việc: thống nhất quản lí nền hành chính quốc gia; thực hiện quản lí nhà nước về cán bộ, công chức, viên chức và công vụ trong cơ quan nhà nước; tổ chức và chỉ đạo công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước; lãnh đạo hoạt động của hệ thống bộ máy hành chính nhà nước thống nhất từ trung ương đến cơ sở; quyết định chỉ đạo phân cấp quản lí trong hệ thống hành chính nhà nước; thực hiện chỉ đạo cải cách hành chính nhà nước; quyết định thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ; quy định tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân; thống nhất quản lí cán bộ, công chức, viên chức trong cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương.

8. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực đối ngoại

Chính phủ thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, rộng mở đa phương hoá trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc quan hệ đối ngoại. Theo Hiến pháp năm 2013, Chính phủ có thẩm quyền: tổ chức đàm phán, kí điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước theo uỷ quyền của Chủ tịch nước; quyết định việc kí, gia nhập, phê duyệt hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ, trừ những điều ước quốc tế trình Quốc hội; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài; Chính phủ quyết định và chỉ đạo thực hiện các chính sách cụ thể về hợp tác đối ngoại trên nhiều lĩnh vực; tổ chức chỉ đạo hoạt động của các cơ quan đại diện nước ngoài và tổ chức quốc tế; quyết định chính sách cụ thể nhằm khuyến khích người Việt Nam ở nước ngoài giữ gìn truyền thống dân tộc, gắn bó với quê hương đất nước.

9. Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ đối với hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

Theo Hiến pháp năm 2013, Chính phủ có trách nhiệm hướng dẫn và kiểm tra hội đồng nhân dân trong việc thực hiện văn bản của cấp trên, kiểm tra tính hợp pháp của nghị quyết hội đồng nhân dân đồng thời tạo điều kiện để hội đồng nhân dân hoạt động có hiệu quả. Cụ thể là: gửi đến hội đồng nhân dân những văn bản của Chính phủ có liên quan đến hoạt động của hội đồng nhân dân; giải quyết kiến nghị của hội đồng nhân dân; bồi dưỡng kiến thức về quản lí nhà nước cho đại biểu hội đồng nhân dân, bảo đảm cơ sở vật chất, tài chính cho hội đồng nhân dân hoạt động. Trên tinh thần của Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã khẳng định rõ việc ủy quyền của Chính phủ cho chính quyền địa phương căn cứ vào năng lực và điều kiện cụ thể để thực hiện một số

nhiệm vụ với các điều kiện đảm bảo thực hiện nhiệm vụ đó (khoản 1 Điều 25 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015).

IV. CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA CHÍNH PHỦ

Trong kì họp thứ nhất của mỗi khoá, Quốc hội quyết định cơ cấu tổ chức của Chính phủ cho phù hợp, trên cơ sở căn cứ vào quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ hiện hành.

Nhìn lại các quy định của Hiến pháp Việt Nam về tổ chức Chính phủ cho thấy, Hiến pháp năm 1946 quy định Chính phủ gồm: Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và Nội các (Nội các gồm Thủ tướng, bộ trưởng và thứ trưởng), Phó Thủ tướng có thể là thành viên Chính phủ (Điều 44). Hiến pháp năm 1959 ra đời đã có thay đổi nhất định về cơ cấu tổ chức của Hội đồng Chính phủ, tại Điều 72 Hiến pháp quy định Hội đồng Chính phủ gồm: Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, bộ trưởng, Chủ nhiệm Uỷ ban nhà nước và Tổng giám đốc Ngân hàng Nhà nước. Điểm khác biệt trong cơ cấu của Hội đồng Chính phủ so với Chính phủ theo Hiến pháp năm 1946 là không có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và thứ trưởng.

Hiến pháp năm 1980 quy định Hội đồng bộ trưởng gồm có: Chủ tịch, các phó chủ tịch Hội đồng bộ trưởng, các bộ trưởng và Chủ nhiệm Uỷ ban nhà nước. Thành viên Hội đồng bộ trưởng do Quốc hội bầu, bãi nhiệm, miễn nhiệm. Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 quy định: Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm có bộ và cơ quan ngang bộ, Quốc hội quyết định thành lập hoặc bãi bỏ các bộ và cơ quan ngang bộ theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Mỗi bộ và cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng quản lí đối với ngành và lĩnh vực nhất định.

Trên cơ sở kế thừa mô hình tổ chức Chính phủ trong các hiến pháp trước, đồng thời khẳng định quan điểm về đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong giai đoạn hiện nay, đảm bảo thực

hiện quyền hành pháp, Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 xác định rõ hơn thành phần của Chính phủ. Thành viên Chính phủ gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Cơ cấu số lượng thành viên Chính phủ do Thủ tướng Chính phủ trình Quốc hội quyết định (Điều 3 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015). Thủ tướng Chính phủ là đại biểu Quốc hội, do Quốc hội bầu, bãi nhiệm, miễn nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước. Các thành viên khác của Chính phủ do Quốc hội phê chuẩn theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Cũng như Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 không quy định các thành viên của Chính phủ (ngoài Thủ tướng) phải là đại biểu Quốc hội. Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 bổ sung quy định: "*Sau khi được bầu Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao phải tuyên thệ trung thành với Tổ quốc, Nhân dân và Hiến pháp*".

Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm bộ, cơ quan ngang bộ. Việc thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ do Chính phủ trình Quốc hội quyết định. Vị trí, chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ đã được Luật tổ chức Chính phủ quy định: *"Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lí nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh vực và các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; tổ chức thi hành và kiểm tra việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc"* (khoản 1 Điều 39). Như vậy, luật hiện hành đã bỏ chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ trong việc thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn Nhà nước so với Luật tổ chức Chính phủ năm 2001. Đồng thời, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 bổ sung chức năng tổ chức thi hành và kiểm tra việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc của bộ, cơ quan ngang bộ. Việc điều chỉnh này là một trong những đổi mới quan

trọng hướng tới sự phân công rành mạch giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với bộ, cơ quan ngang bộ.

Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định cụ thể số lượng cấp phó và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ. Cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ được luật quy định gồm vụ, văn phòng, thanh tra, cục, tổng cục, đơn vị sự nghiệp công lập. Về số lượng cấp phó, Luật quy định:

"Số lượng thứ trưởng, phó thủ trưởng cơ quan ngang bộ không quá 05; Bộ quốc phòng, Bộ công an, Bộ ngoại giao không quá 06. Trong trường hợp do sáp nhập bộ, cơ quan ngang bộ hoặc do yêu cầu điều động, luân chuyển cán bộ của cơ quan có thẩm quyền thì Thủ tướng Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định" (khoản 2 Điều 38).

"Số lượng cấp phó của người đứng đầu vụ, văn phòng, thanh tra, cục, đơn vị sự nghiệp công lập không quá 03; số lượng cấp phó của người đứng đầu tổng cục không quá 04" (khoản 2 Điều 40).

V. CÁC HÌNH THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ

Hiến pháp và Luật tổ chức Chính phủ quy định: "*Hiệu quả hoạt động của Chính phủ được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của tập thể Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ và từng thành viên Chính phủ*". Khẳng định hiệu quả hoạt động thực tế của Chính phủ phải thể hiện qua 3 hình thức: thông qua phiên họp Chính phủ, thông qua hoạt động của Thủ tướng Chính phủ và thông qua hoạt động của Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

1. Phiên họp Chính phủ

Theo quy định tại Điều 95 Hiến pháp năm 2013: "*Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số*", Luật tổ chức Chính phủ năm 2015cũng quy định rõ: *"Chế độ làm việc của Chính phủ và từng thành viên Chính phủ được thực hiện kết hợp*

giữa quyền hạn, trách nhiệm của tập thể Chính phủ với quyền hạn, trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng Chính phủ và cá nhân từng thành viên Chính phủ. Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số" (Điều 43). Hình thức hoạt động của tập thể Chính phủ là phiên họp của Chính phủ. Chính phủ họp thường kì mỗi tháng một phiên. Ngoài ra có thể họp bất thường theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, theo yêu cầu của Chủ tịch nước hoặc ít nhất 1/3 tổng số thành viên Chính phủ. Chính phủ họp theo yêu cầu của Chủ tịch nước để bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước. Thành viên Chính phủ có trách nhiệm tham dự đầy đủ các phiên họp, nếu vắng mặt trong phiên họp hoặc vắng một số thời gian của phiên họp thì phải được Thủ tướng đồng ý. Thủ tướng có thể cho phép thành viên vắng mặt được cử người phó của mình dự phiên họp Chính phủ. Ngoài các thành viên Chính phủ, Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp của Chính phủ và Chính phủ có thể mời Chủ tịch Hội đồng dân tộc của Quốc hội, Chủ tịch Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu cơ quan trung ương của tổ chức chính trị-xã hội tham dự phiên họp của Chính phủ khi bàn các vấn đề có liên quan.

Khi cần thiết, Chính phủ có thể mời thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tham dự phiên họp của Chính phủ. Các đại biểu được mời dự họp không phải là thành viên Chính phủ có thể được phát biểu ý kiến nhưng không có quyền biểu quyết. Thủ tướng Chính phủ chủ tọa các phiên họp Chính phủ khi được Thủ tướng uỷ quyền, một Phó thủ tướng có thể chủ tọa phiên họp.

Phiên họp là nơi tập trung trí tuệ của tập thể Chính phủ, những người trực tiếp nắm quyền quản lí hành chính trên phạm vi một ngành hoặc lĩnh vực nhất định, đồng thời có sự đóng góp

ý kiến của các cơ quan nhà nước, các tổ chức đoàn thể khi tham dự phiên họp.

Tại phiên họp, Chính phủ thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng thuộc nhiệm vụ, quyền hạn như: chương trình hoạt động hàng năm của Chính phủ, các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trình Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội; dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội ngắn hạn và dài hạn, các công trình quan trọng, dự toán ngân sách nhà nước; các chính sách cụ thể phát triển kinh tế-xã hội, tài chính, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, các đề án trình Quốc hội về cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ, điều chỉnh địa giới hành chính cấp tỉnh, quyết định cơ cấu các cơ quan thuộc Chính phủ, các báo cáo trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Nội dung phiên họp Chính phủ do Thủ tướng đề nghị và thông báo đến các thành viên Chính phủ.

Các quyết định của phiên họp Chính phủ phải được quá nửa tổng số thành viên Chính phủ biểu quyết tán thành, trong trường hợp biểu quyết ngang nhau, thực hiện theo ý kiến mà Thủ tướng đã biểu quyết (Điều 46 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015). Quy định này thể hiện sự kết hợp chặt chẽ chế độ trách nhiệm cá nhân và tập thể, vừa đề cao vai trò của tập thể Chính phủ trong việc quyết định những vấn đề quan trọng, vừa đề cao vai trò của Thủ tướng.

Trong hoạt động của Chính phủ nước ta, phiên họp luôn được xác định là một hình thức hoạt động quan trọng. Điều này được cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật như: Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ năm 1960, Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981 (Điều 17), Luật tổ chức Chính phủ năm 1992 (Điều 33), Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 (Điều 33), Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 (Điều 43)..

Để đảm bảo hiệu quả phiên họp Chính phủ, ngoài việc hoàn

thiện các quy định pháp luật, sự cần thiết phải mở rộng thành phần phiên họp, làm tốt công tác chuẩn bị (đặc biệt là đề xuất, xây dựng chính sách, chuẩn bị dự án và các nội dung đưa ra phiên họp), phiên họp cần tập trung giải quyết tốt những nhiệm vụ quan trọng của Chính phủ.

2. Hoạt động của Thủ tướng Chính phủ

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ. Xuất phát từ mô hình tổ chức Chính phủ ở các nước khác nhau mà có những thuật ngữ khác nhau để chỉ chức danh người đứng đầu Chính phủ. *Ví dụ*: Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng (Ba Lan, Italia), Chủ tịch Chính phủ (Cộng hoà Séc, Tây Ban Nha), Bộ trưởng chủ tịch (Bungari). Ở nước ta, người đứng đầu Chính phủ theo quy định của các hiến pháp có điểm khác nhau: Chủ tịch nước (Hiến pháp năm 1946), Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng (Hiến pháp năm 1980), Thủ tướng Chính phủ (Hiến pháp các năm 1959, 1992, 2013).

Khẳng định, đề cao trách nhiệm của Thủ tướng cùng với vai trò của phiên họp Chính phủ, là xu hướng đổi mới quan trọng của Hiến pháp năm 2013 trên cơ sở kế thừa các Hiến pháp trước đó. Nhằm tăng cường vai trò của người đứng đầu Chính phủ, lần đầu tiên Hiến pháp ghi nhận: "*Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ*", đồng thời khẳng định rõ hơn việc Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội "*về hoạt động của Chính phủ*" và "*những nhiệm vụ được giao*". Luật tổ chức Chính phủ đã khẳng định đầy đủ và rõ ràng hơn vị trí của Thủ tướng Chính phủ là *"người đứng đầu Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước"* (khoản 2 Điều 4).

Nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ được quy định tại Điều 98 Hiến pháp năm 2013 và Chương III Luật tổ chức Chính phủ năm 2015. Với quy định này, cho phép phân định rõ ràng hơn quyền hạn của tập thể Chính phủ với quyền hạn của cá nhân Thủ tướng. Quyền hạn của Thủ tướng được quy định khá cụ thể, rõ ràng

và cố phần mở rộng như đề cao quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ trong việc: xây dựng chính sách, tổ chức thi hành pháp luật; xây dựng nền hành chính quốc gia; chỉ đạo đàm phán, kí kết, gia nhập các điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền của Chính phủ.

Theo Điều 98 Hiến pháp năm 2013 và Chương III Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, Thủ tướng có quyền hạn sau:

- Lãnh đạo công tác của Chính phủ; lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật;

- Lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, bảo đảm tính thống nhất và thông suốt của nền hành chính quốc gia;

- Trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng, chức vụ tương đương thuộc bộ, cơ quan ngang bộ; phê chuẩn việc bầu, miễn nhiệm và quyết định điều động, cách chức chủ tịch, phó chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, uỷ ban nhân dân, chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành nghị quyết của hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ;

- Quyết định và chỉ đạo việc đàm phán, chỉ đạo việc kí, gia nhập điều ước quốc tế thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ; tổ chức thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;

- Thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân thông qua phương

tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ;

Cụ thể hoá Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 lần đầu tiên quy định Thủ tướng Chính phủ có một số nhiệm vụ, quyền hạn mới. Đó là lãnh đạo, chỉ đạo chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện các quy định của pháp luật và các chương trình, kế hoạch, chiến lược của Chính phủ trên các lĩnh vực quản lí; lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra và xử lí các vi phạm trong quá trình triển khai thực hiện Hiến pháp và pháp luật trong phạm vi toàn quốc; Trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại nước ngoài; cho từ chức thứ trưởng, chức vụ tương đương thuộc bộ, cơ quan ngang bộ; đình chỉ công tác chủ tịch, phó chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, yêu cầu chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đình chỉ, cách chức chủ tịch, phó chủ tịch ủy ban nhân dân cấp dưới...; quyết định giao quyền bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ...; quyết định giao quyền chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh trong trường hợp khuyết chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh; quyết định các tiêu chí, điều kiện thành lập hoặc giải thể các cơ quan chuyên môn đặc thù, chuyên ngành thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện; quyết định thành lập các cơ quan, tổ chức khác thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh.

Để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Thủ tướng Chính phủ căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, văn bản của Chính phủ ra văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của luật và kiểm tra việc thực hiện văn bản đó.

Bên cạnh đề cao vai trò của Thủ tướng, Hiến pháp năm 2013

cũng quy định: Phó Thủ tướng Chính phủ giúp Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng. Khi Thủ tướng vắng mặt, một Phó Thủ tướng được Thủ tướng uỷ quyền thay mặt lãnh đạo công tác của Chính phủ đồng thời bổ sung thêm quy định: "*chịu trách nhiệm trước Thủ tướng về nhiệm vụ được phân công*".

3. Hoạt động của bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ

Ngoài vai trò của Thủ tướng Chính phủ, hoạt động của Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cũng góp phần quan trọng vào hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Theo Điều 95 Hiến pháp năm 2013, vai trò lãnh đạo của bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ xác định rõ: Bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên Chính phủ, là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ, lãnh đạo công tác của bộ và cơ quan ngang bộ; chịu trách nhiệm quản lí nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công, tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc. Đồng thời, Hiến pháp xác định rõ: Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ và Quốc hội về ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách, cùng các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Chính phủ; phải báo cáo công tác trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc trách nhiệm quản lí. Đây là quy định mới khẳng định sự kết hợp chặt chẽ giữa trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể của các thành viên Chính phủ, nhằm xây dựng Chính phủ hiện đại, dân chủ, gần dân.

Trên tinh thần của Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã lần đầu tiên phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ với hai tư cách, một

là tư cách thành viên Chính phủ, hai là với tư cách người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ. Cụ thể, với tư cách là thành viên Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ, quyền hạn: Tham gia giải quyết các công việc chung của tập thể Chính phủ; cùng tập thể Chính phủ quyết định và liên đới chịu trách nhiệm các vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ; Đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các chủ trương, chính sách, cơ chế, văn bản pháp luật cần thiết thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Chủ động làm việc với Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ về công việc của Chính phủ và công việc khác có liên quan; Chịu trách nhiệm về toàn bộ nội dung và tiến độ trình các đề án, dự án, văn bản pháp luật được giao; Tham dự phiên họp Chính phủ và tham gia biểu quyết tại phiên họp Chính phủ; Thực hiện các công việc cụ thể theo ngành, lĩnh vực được phân công hoặc ủy quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành pháp luật, việc thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình và các quyết định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về ngành, lĩnh vực được phân công; Thực hiện các nhiệm vụ khác do Thủ tướng Chính phủ ủy quyền. (Điều 33).

Với tư cách là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ, quyền hạn: Lãnh đạo, chỉ đạo và chịu trách nhiệm cá nhân về mọi mặt công tác của bộ, cơ quan ngang bộ; Chỉ đạo các đơn vị trực thuộc tổ chức triển khai thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án đã được phê duyệt, các nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ được Chính phủ giao; Quyết định theo thẩm quyền hoặc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan ngang bộ mà mình là người đứng đầu; Đề nghị Thủ tướng Chính phủ việc bổ

nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức thứ trưởng hoặc phó thủ trưởng cơ quan ngang bộ; Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền để thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lí nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công; Ban hành hoặc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành chính sách phát triển ngành, lĩnh vực được phân công; Thực hiện việc tuyển dụng, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, điều động, luân chuyển, đánh giá, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỉ luật cán bộ, công chức, viên chức và thực hiện phân cấp quản lí công chức, viên chức đối với các tổ chức, đơn vị trực thuộc theo quy định của pháp luật; Quyết định phân cấp cho chính quyền địa phương thực hiện một số nhiệm vụ liên quan đến ngành, lĩnh vực được giao quản lí theo phạm vi lãnh thổ; phân cấp, ủy quyền cho các tổ chức, đơn vị trực thuộc; Quyết định chương trình nghiên cứu khoa học, công nghệ, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ; các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm và các định mức kinh tế-kĩ thuật của ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền; Quyết định thành lập các tổ chức phối hợp liên ngành, tổ chức sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật; Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, đình chỉ công tác, khen thưởng, kỉ luật người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu tổ chức, đơn vị trực thuộc; Lãnh đạo, chỉ đạo công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc; Quản lí và tổ chức sử dụng có hiệu quả công sở, tài sản, phương tiện làm việc và tài chính, ngân sách nhà nước được giao; Quyết định biện pháp tổ chức phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và các biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong ngành, lĩnh vực được phân công; Lãnh đạo, chỉ đạo việc thực hiện cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ, công chức trong ngành, lĩnh vực thuộc trách nhiệm quản lí nhà nước của bộ, cơ quan ngang bộ; Chủ động phối hợp chặt chẽ với các cơ quan

của Đảng, Quốc hội, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị-xã hội; Giải trình về những vấn đề Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội quan tâm; Trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội, kiến nghị của cử tri, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị-xã hội về những vấn đề thuộc trách nhiệm quản lí; Thực hiện những nhiệm vụ khác do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giao (Điều 34 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015).

Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lí các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật.

CHƯƠNG XIV

HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

I. VỊ TRÍ, TÍNH CHẤT VÀ CHỨC NĂNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

Vị trí, tính chất và chức năng của Hội đồng nhân dân (HĐND) được quy định tại Điều 113 Hiến pháp năm 2013 và đã được quy định cụ thể tại Luật tổ chức chính quyền địa phương được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XIII, kì họp thứ 9 thông qua ngày 19 tháng 6 năm 2015.

HĐND là cơ quan đại biểu của nhân dân địa phương, do nhân dân địa phương bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo các nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. HĐND cùng với Quốc hội hợp thành hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước, thay mặt nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước và là gốc của chính quyền nhân dân. Các cơ quan nhà nước khác đều do Quốc hội và HĐND thành lập.

Khác với Quốc hội là cơ quan thay mặt toàn thể nhân dân cả nước, sử dụng quyền lực nhà nước trên phạm vi toàn quốc, HĐND thay mặt nhân dân địa phương sử dụng quyền lực nhà nước trong phạm vi địa phương mình. Điều này quyết định phạm vi, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND.

HĐND trong Nhà nước ta là những tổ chức chính quyền gần gũi nhân dân nhất, hiểu rõ tâm tư, nguyện vọng và yêu cầu của nhân dân, nắm vững những đặc điểm của địa phương, do đó mà nắm và quyết định mọi công việc sát hợp với nguyện vọng của nhân dân địa phương. HĐND còn là một tổ chức có tính chất quần

chúng, bao gồm các đại biểu của mọi tầng lớp nhân dân, các dân tộc, tôn giáo, những công nhân, nông dân, trí thức ưu tú cùng nhau bàn bạc và giải quyết mọi công việc quan trọng của địa phương. Như vậy, HĐND vừa là một tổ chức có tính chất chính quyền, vừa có tính chất quần chúng, vừa là trường học quản lí nhà nước, quản lí xã hội ở địa phương.

Nhân dân lao động làm chủ không chỉ ở từng địa phương mà còn làm chủ trên phạm vi cả nước. Do đó, HĐND không chỉ chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương mà còn phải chịu trách nhiệm trước chính quyền cấp trên. HĐND một mặt phải chăm lo xây dựng địa phương về mọi mặt, bảo đảm phát triển kinh tế và văn hoá nhằm nâng cao đời sống của nhân dân địa phương, mặt khác phải hoàn thành nhiệm vụ do cấp trên giao cho.

Xuất phát từ những quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức HĐND và Uỷ ban nhân dân (UBND) năm 2003 thì HĐND có ba chức năng chủ yếu sau đây:

Một là quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương, như quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế-xã hội, củng cố quốc phòng an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước;

Hai là bảo đảm thực hiện các quy định và quyết định của các cơ quan nhà nước cấp trên và trung ương ở địa phương;

Ba là thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của thường trực HĐND, UBND, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của HĐND; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương.

Các chức năng của HĐND được Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 cụ thể hoá thành các nhiệm vụ và quyền hạn.

II. NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

Thể hiện quyền làm chủ của nhân dân địa phương, HĐND quyết định những vấn đề quan trọng nhất của địa phương. HĐND được Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 giao cho nhiều nhiệm vụ và quyền hạn nhằm thực hiện công cuộc xây dựng địa phương về mọi mặt và góp phần vào sự nghiệp cách mạng chung của cả nước, thực hiện thắng lợi công cuộc đổi mới. Theo Luật tổ chức chính quyền địa phương thì nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND được quy định rõ cho từng cấp như sau:

A. ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN Ở NÔNG THÔN

1. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân tỉnh (Điều 19)

a. Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh trong tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật:

- Ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh;

- Quyết định biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong phạm vi được phân quyền; biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân trên địa bàn tỉnh;

- Quyết định biện pháp để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp; quyết định việc phân cấp cho chính quyền địa phương cấp huyện, cấp xã, cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở tỉnh;

- Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND, chủ tịch UBND tỉnh; bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của HĐND cấp huyện;

- Giải tán HĐND cấp huyện trong trường hợp HĐND đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân và trình Uỷ ban

thường vụ Quốc hội phê chuẩn; phê chuẩn nghị quyết của HĐND cấp huyện về việc giải tán HĐND cấp xã.

b. Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh về xây dựng chính quyền:

- Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch HĐND, Phó chủ tịch HĐND, Trưởng ban, Phó trưởng ban của HĐND tỉnh, Chánh văn phòng HĐND tỉnh; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch UBND, Phó chủ tịch UBND và các uỷ viên UBND tỉnh; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm toà án nhân dân tỉnh;

- Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND tỉnh bầu theo quy định tại Điều 88 và Điều 89 của Luật này;

- Bãi nhiệm đại biểu HĐND tỉnh và chấp nhận việc đại biểu HĐND tỉnh xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu;

- Quyết định thành lập, bãi bỏ cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh;

- Quyết định biên chế công chức trong cơ quan của HĐND, UBND, đơn vị sự nghiệp công lập của UBND các cấp trên địa bàn tỉnh theo chỉ tiêu biên chế được Chính phủ giao; quyết định số lượng và mức phụ cấp đối với người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố và phê duyệt tổng số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập thuộc phạm vi quản lí của tỉnh theo quy định của Chính phủ;

- Quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia thôn, tổ dân phố; đặt tên, đổi tên thôn, tổ dân phố, đường, phố, quảng trường, công trình công cộng ở địa phương theo quy định của pháp luật.

c. Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh trong lĩnh vực kinh tế, tài nguyên, môi trường:

- Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội dài hạn, trung hạn và hằng năm của tỉnh; quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực trên địa bàn tỉnh trong phạm vi được phân quyền;

- Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách

cấp mình; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương. Quyết định chủ trương đầu tư, chương trình dự án của tỉnh theo quy định của pháp luật;

- Quyết định các nội dung liên quan đến phí, lệ phí theo quy định của pháp luật; các khoản đóng góp của nhân dân; quyết định việc vay các nguồn vốn trong nước thông qua phát hành trái phiếu địa phương, trái phiếu đô thị, trái phiếu công trình và các hình thức huy động vốn khác theo quy định của pháp luật;

- Quyết định chủ trương, biện pháp cụ thể để khuyến khích, huy động các thành phần kinh tế tham gia cung cấp các dịch vụ công trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật;

- Quyết định các biện pháp khác để phát triển kinh tế-xã hội trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật;

- Quyết định quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị trong phạm vi được phân quyền theo quy định của pháp luật; việc liên kết kinh tế vùng giữa các cấp chính quyền địa phương phù hợp với tình hình, đặc điểm của địa phương và bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân;

- Quyết định quy hoạch phát triển hệ thống tổ chức khuyến công, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, mạng lưới thương mại, dịch vụ, du lịch, mạng lưới giao thông trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật;

- Thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh trước khi trình Chính phủ phê duyệt; quyết định biện pháp quản lí, sử dụng đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác, bảo vệ môi trường trong phạm vi được phân quyền.

d. Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ, văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao:

- Quyết định biện pháp phát triển mạng lưới cơ sở giáo dục và

các điều kiện bảo đảm cho hoạt động giáo dục, đào tạo trong phạm vi được phân quyền; quyết định giá dịch vụ giáo dục, đào tạo đối với cơ sở giáo dục, đào tạo công lập thuộc phạm vi quản lí của tỉnh theo quy định của pháp luật;

- Quyết định biện pháp khuyến khích phát triển nghiên cứu khoa học, phát huy sáng kiến, cải tiến kĩ thuật, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ trên địa bàn tỉnh;

- Quyết định biện pháp phát triển sự nghiệp văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao; biện pháp bảo vệ, phát huy giá trị di sản văn hoá ở địa phương; biện pháp bảo đảm cho hoạt động văn hoá, thông tin, quảng cáo, báo chí, xuất bản, thể dục, thể thao trên địa bàn tỉnh trong phạm vi được phân quyền.

đ. Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh trong lĩnh vực y tế, lao động và thực hiện chính sách xã hội:

- Quyết định biện pháp phát triển hệ thống cơ sở khám bệnh, chữa bệnh thuộc tuyến tỉnh, tuyến huyện, tuyến xã;

- Quyết định giá dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh đối với cơ sở khám bệnh, chữa bệnh của Nhà nước thuộc phạm vi quản lí của địa phương theo quy định của pháp luật;

- Quyết định biện pháp bảo vệ, chăm sóc sức khoẻ nhân dân; bảo vệ và chăm sóc người mẹ, trẻ em, người cao tuổi, người khuyết tật, người nghèo, trẻ mồ côi không nơi nương tựa và người có hoàn cảnh khó khăn khác. Quyết định biện pháp phòng, chống dịch bệnh; biện pháp thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình trên địa bàn tỉnh;

- Quyết định biện pháp quản lí, sử dụng và phát triển nguồn nhân lực ở địa phương; biện pháp tạo việc làm, nâng cao năng suất lao động, tăng thu nhập và cải thiện điều kiện làm việc, bảo đảm an toàn, vệ sinh lao động;

- Quyết định chính sách thu hút, khuyến khích đối với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động làm việc tại địa phương phù

hợp với điều kiện, khả năng ngân sách của địa phương và quy định của cơ quan nhà nước cấp trên;

- Quyết định biện pháp thực hiện chính sách ưu đãi đối với người có công với cách mạng; biện pháp thực hiện chính sách an sinh xã hội và phúc lợi xã hội, biện pháp xoá đói, giảm nghèo.

e. Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh về công tác dân tộc, tôn giáo:

- Quyết định biện pháp thực hiện chính sách dân tộc, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần, nâng cao dân trí của đồng bào dân tộc thiểu số, bảo đảm quyền bình đẳng giữa các dân tộc, tăng cường đoàn kết toàn dân và tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các dân tộc ở địa phương;

- Quyết định biện pháp thực hiện chính sách tôn giáo trong phạm vi được phân quyền; biện pháp bảo đảm quyền bình đẳng giữa các tôn giáo, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo trên địa bàn tỉnh.

f. Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội:

- Quyết định biện pháp bảo đảm thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh theo quy định của pháp luật; giữ vững an ninh chính trị, đấu tranh, phòng, chống tham nhũng, tội phạm, các hành vi vi phạm pháp luật khác, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn tỉnh;

- Quyết định chủ trương, biện pháp nhằm phát huy tiềm năng của địa phương để xây dựng nền quốc phòng toàn dân và an ninh nhân dân vững mạnh, xây dựng khu vực phòng thủ vững chắc đáp ứng yêu cầu thời bình và thời chiến;

- Quyết định chủ trương, biện pháp xây dựng lực lượng dân quân tự vệ, dự bị động viên, công an xã ở địa phương; quyết định chủ trương, biện pháp kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh, chuyển hoạt động kinh tế-xã hội của địa phương từ thời bình sang thời chiến;

- Quyết định biện pháp bảo đảm trật tự công cộng, trật tự an toàn giao thông trên địa bàn tỉnh.

g. Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND tỉnh; giám sát hoạt động của thường trực HĐND, UBND, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân cùng cấp, ban của HĐND cấp mình; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp và văn bản của HĐND cấp huyện.

h. Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân huyện (Điều 26)

a. Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND huyện trong tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật và trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, xây dựng chính quyền:

- Ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND huyện;

- Quyết định biện pháp thực hiện nhiệm vụ về quốc phòng, an ninh; biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong phạm vi được phân quyền; biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân trên địa bàn huyện theo quy định của pháp luật;

- Quyết định biện pháp để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp; quyết định việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở huyện;

- Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm chủ tịch HĐND, phó chủ tịch HĐND, trưởng ban, phó trưởng ban của HĐND huyện; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm chủ tịch UBND, phó chủ tịch UBND và các uỷ

viên UBND huyện; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm toà án nhân dân huyện;

- Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu theo quy định tại Điều 88 và Điều 89 của Luật này;

- Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND, chủ tịch UBND huyện; bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của HĐND cấp xã;

- Quyết định thành lập, bãi bỏ cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện;

- Giải tán HĐND cấp xã trong trường hợp HĐND đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân và trình HĐND cấp tỉnh phê chuẩn trước khi thi hành;

- Bãi nhiệm đại biểu HĐND huyện và chấp nhận việc đại biểu HĐND huyện xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu.

b. Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND huyện trong lĩnh vực kinh tế, tài nguyên, môi trường:

- Thông qua kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội trung hạn và hằng năm của huyện, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của huyện trước khi trình UBND cấp tỉnh phê duyệt;

- Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách huyện; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương. Quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án của huyện theo quy định của pháp luật;

- Quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực trên địa bàn huyện trong phạm vi được phân quyền;

- Quyết định biện pháp quản lí và sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác; biện pháp bảo vệ

và cải thiện môi trường, phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, bão, lụt ở địa phương theo quy định của pháp luật.

c. Quyết định biện pháp phát triển hệ thống giáo dục mầm non, tiểu học và trung học cơ sở; biện pháp phát triển sự nghiệp văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao; biện pháp bảo vệ, chăm sóc sức khoẻ nhân dân, phòng, chống dịch bệnh, thực hiện chính sách dân số, kế hoạch hóa gia đình; biện pháp phát triển việc làm, thực hiện chính sách ưu đãi đối với người có công với cách mạng, chính sách bảo trợ xã hội, xoá đói, giảm nghèo; biện pháp bảo đảm việc thực hiện chính sách dân tộc, tôn giáo trên địa bàn huyện theo quy định của pháp luật.

d. Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND huyện; giám sát hoạt động của thường trực HĐND, UBND, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân cùng cấp, ban của HĐND cấp mình; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp và văn bản của HĐND cấp xã.

đ. Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

3. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân xã (Điều 33)

a. Ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND xã.

b. Quyết định biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong phạm vi được phân quyền; biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân trên địa bàn xã.

c. Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm chủ tịch HĐND, phó chủ tịch HĐND, trưởng ban, phó trưởng ban của HĐND xã; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm chủ tịch UBND, phó chủ tịch UBND và các uỷ viên UBND xã.

d. Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách xã; điều chỉnh dự toán ngân sách xã trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách xã. Quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án của xã trong phạm vi được phân quyền.

đ. Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND xã; giám sát hoạt động của thường trực HĐND, UBND cùng cấp, ban của HĐND cấp mình; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp.

e. Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND xã bầu theo quy định tại Điều 88 và Điều 89 của Luật này.

f. Bãi nhiệm đại biểu HĐND xã và chấp nhận việc đại biểu HĐND xã xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu.

g. Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND, chủ tịch UBND xã.

B. ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN Ở ĐÔ THỊ

1. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc trung ương (Điều 40)

- Thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều 19 của Luật này.

- Quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của thành phố trực thuộc trung ương, bao gồm cả quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các quận, phường trực thuộc.

- Quyết định quy hoạch về xây dựng và phát triển đô thị trong phạm vi được phân quyền.

- Quyết định các biện pháp phát huy vai trò trung tâm kinh tế-xã hội của đô thị lớn trong mối liên hệ với các địa phương trong vùng, khu vực và cả nước theo quy định của pháp luật.

- Quyết định các biện pháp quản lí dân cư ở thành phố và tổ chức đời sống dân cư đô thị; điều chỉnh dân cư theo quy hoạch,

bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân.

2. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở quận (Điều45)

- Tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn quận.

- Quyết định những vấn đề của quận trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan.

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền.

- Kiểm tra, giám sát tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở phường.

- Chịu trách nhiệm trước chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở quận.

- Quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm phát huy quyền làm chủ của nhân dân, huy động các nguồn lực xã hội để xây dựng và phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn quận.

3. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (Điều 52)

- Tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương.

- Quyết định những vấn đề của thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan.

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền.

- Kiểm tra, giám sát tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cấp xã.

- Chịu trách nhiệm trước chính quyền địa phương cấp tỉnh về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương.

- Quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm phát huy quyền làm chủ của nhân dân, huy động các nguồn lực xã hội để xây dựng và phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương.

4. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân phường (Điều 61)

- Ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND phường.

- Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm chủ tịch HĐND, phó chủ tịch HĐND, trưởng ban, phó trưởng ban của HĐND phường; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm chủ tịch UBND, phó chủ tịch UBND và các uỷ viên UBND phường.

- Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách phường; điều chỉnh dự toán ngân sách phường trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách phường. Quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án trên địa bàn phường theo quy định của pháp luật.

- Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND phường; giám sát hoạt động của thường trực HĐND, UBND cùng cấp, ban của HĐND cấp mình; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp.

- Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ

chức vụ do HĐND phường bầu theo quy định tại Điều 88 và Điều 89 của Luật này.

- Bãi nhiệm đại biểu HĐND phường và chấp nhận việc đại biểu HĐND phường xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu.

- Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND, chủ tịch UBND phường.

5. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân thị trấn (Điều 68)

- Ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND thị trấn.

- Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm chủ tịch HĐND, phó chủ tịch HĐND, trưởng ban, phó trưởng ban của HĐND thị trấn; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm chủ tịch UBND, phó chủ tịch UBND, uỷ viên UBND thị trấn.

- Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách thị trấn; điều chỉnh dự toán ngân sách thị trấn trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách thị trấn. Quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

- Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND thị trấn; giám sát hoạt động của thường trực HĐND, UBND cùng cấp, ban của HĐND cấp mình; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp.

- Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND thị trấn bầu theo quy định tại Điều 88 và Điều 89 của Luật này.

- Bãi nhiệm đại biểu HĐND thị trấn và chấp nhận việc đại biểu HĐND thị trấn xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu.

- Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND, chủ tịch UBND thị trấn.

III. TỔ CHỨC VÀ CÁC HÌNH THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

HĐND của các địa phương do nhân dân địa phương bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Nhiệm kì mỗi khoá của HĐND là 5 năm kể từ kì họp thứ nhất của HĐND khoá đó đến kì họp thứ nhất của HĐND khoá sau. Quy định như vậy nhằm hai mục đích: Nhiệm kì không quá dài để đảm bảo cho nhân dân có thể bổ sung những lực lượng mới vào cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và mặt khác cũng không quá ngắn khiến phải bầu lại nhiều lần, gây tốn kém cho công quỹ và trở ngại cho lao động sản xuất của nhân dân địa phương.

Để thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn được Hiến pháp và luật quy định, HĐND được tổ chức và hoạt động bằng những hình thức sau đây:

1. Các kì họp của Hội đồng nhân dân

Các kì họp chiếm địa vị đặc biệt quan trọng trong hoạt động của HĐND, bởi vì, đó là hình thức hoạt động chủ yếu và quan trọng nhất của HĐND. HĐND làm việc tập trung và có hiệu quả nhất trong các kì họp của mình. Tại các kì họp, HĐND thảo luận dân chủ và quyết định theo đa số các công việc quan trọng của địa phương thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình; bầu ra thường trực HĐND, UBND và hội thẩm của toà án nhân dân cùng cấp. Các quyết định của HĐND được thể hiện dưới hình thức nghị quyết. Các nghị quyết này phải căn cứ vào Hiến pháp, luật và các văn bản pháp luật khác của các cơ quan nhà nước trung ương; quyết định của cấp trên và phải được quá nửa tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành, trừ trường hợp bãi nhiệm đại biểu HĐND thì phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành mới có giá trị.

HĐND họp thường lệ mỗi năm hai kì (trước đây ba tháng một kì). Ngoài kì họp thường lệ, HĐND còn tổ chức các kì họp chuyên đề hoặc kì họp bất thường theo đề nghị của chủ tịch

HĐND, chủ tịch UBND cùng cấp hoặc khi có ít nhất một phần ba tổng số đại biểu HĐND cùng cấp yêu cầu. HĐND quyết định kế hoạch tổ chức các kì họp thường lệ vào kì họp thứ nhất của HĐND đối với năm bắt đầu nhiệm kì và vào kì họp cuối cùng của năm trước đó đối với các năm tiếp theo của nhiệm kì theo đề nghị của thường trực HĐND. Thường trực HĐND quyết định triệu tập kì họp thường lệ của HĐND chậm nhất là hai mươi ngày, kì họp chuyên đề hoặc bất thường chậm nhất là mười ngày trước ngày khai mạc kì họp.

Luật tổ chức chính quyền địa phương có quy định mới: Cử tri ở xã, phường, thị trấn có quyền làm đơn yêu cầu HĐND xã, phường, thị trấn họp, bàn và quyết định những công việc của xã, phường, thị trấn. Khi trong đơn yêu cầu có chữ kí của trên mười phần trăm tổng số cử tri của xã, phường, thị trấn theo danh sách cử tri bầu cử đại biểu HĐND cấp xã tại cuộc bầu cử gần nhất thì thường trực HĐND cấp xã có trách nhiệm tổ chức kì họp HĐND bất thường để bàn về nội dung mà cử tri kiến nghị. Đơn yêu cầu của cử tri được xem là hợp lệ khi có kèm theo đầy đủ chữ kí, họ tên, ngày, tháng, năm sinh và địa chỉ của từng người kí tên. Những người kí tên trong đơn yêu cầu được cử một người làm đại diện tham dự kì họp HĐND bàn về nội dung mà cử tri kiến nghị.

Kì họp HĐND được tiến hành khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu HĐND tham gia.

HĐND họp công khai. Khi cần thiết, HĐND quyết định họp kín theo đề nghị của chủ tọa cuộc họp hoặc của chủ tịch UBND cùng cấp.

Ngày họp, nơi họp và chương trình của kì họp HĐND phải được thông báo cho nhân dân biết trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND cấp trên đã được bầu ở địa phương, Chủ tịch Uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam, người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương và đại biểu cử tri được

mời tham dự kì họp HĐND, được phát biểu ý kiến nhưng không biểu quyết.

Tài liệu cần thiết của kì họp HĐND phải được gửi đến đại biểu HĐND chậm nhất là năm ngày trước ngày khai mạc kì họp.

Kì họp thứ nhất của mỗi khoá HĐND có ý nghĩa quan trọng đặc biệt vì tại kì họp này sẽ tiến hành thẩm tra tư cách đại biểu HĐND, bầu ra thường trực HĐND, các ban của HĐND, UBND cùng cấp.

Kì họp thứ nhất của HĐND khoá mới được triệu tập chậm nhất là 45 ngày kể từ ngày bầu cử đại biểu HĐND; đối với địa phương có bầu cử lại, bầu cử thêm đại biểu HĐND hoặc lùi ngày bầu cử thì thời hạn triệu tập kì họp thứ nhất được tính từ ngày bầu cử lại, bầu cử thêm.

Kì họp thứ nhất của mỗi khoá HĐND do chủ tịch HĐND khoá trước triệu tập và chủ toạ cho đến khi HĐND bầu được chủ tịch HĐND khoá mới. Trường hợp khuyết Chủ tịch HĐND thì một phó chủ tịch HĐND khoá trước triệu tập kì họp; nếu khuyết cả chủ tịch HĐND, phó chủ tịch HĐND thì thường trực HĐND cấp trên trực tiếp chỉ định triệu tập viên, đối với cấp tỉnh thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ định triệu tập viên, để triệu tập kì họp HĐND.

Trong nhiệm kì, thường trực HĐND quyết định triệu tập kì họp thường lệ chậm nhất là 20 ngày, kì họp bất thường chậm nhất là 07 ngày trước ngày khai mạc kì họp. Trường hợp khuyết thường trực HĐND thì thường trực HĐND cấp trên trực tiếp chỉ định triệu tập viên, đối với cấp tỉnh thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ định triệu tập viên để triệu tập và chủ tọa kì họp HĐND. Dự kiến chương trình kì họp HĐND được gửi đến đại biểu HĐND cùng với quyết định triệu tập kì họp.

Quyết định triệu tập kì họp và dự kiến chương trình kì họp HĐND được thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng tại địa phương chậm nhất là 10 ngày trước ngày khai mạc kì họp thường lệ và chậm nhất là 03 ngày trước ngày khai mạc kì họp bất thường.

2. Thường trực Hội đồng nhân dân

Theo Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 thì trong cơ cấu tổ chức của bộ máy Nhà nước Việt Nam không có tổ chức thường trực HĐND. Để phát huy hơn nữa quyền làm chủ của nhân dân, mở rộng hơn nữa nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, tăng cường hiệu lực của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, tại kì họp thứ 5 ngày 30 tháng 6 năm 1989, Quốc hội khoá VIII của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1980 và thông qua Luật tổ chức HĐND và UBND ngày 30 tháng 6 năm 1989.

Theo Điều 118 đã được bổ sung của Hiến pháp năm 1980 và Điều 3 của Luật tổ chức HĐND và UBND ngày 30 tháng 6 năm 1989 thì thường trực HĐND được thành lập ở HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và tương đương; ở HĐND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh để bảo đảm việc tổ chức các hoạt động của HĐND cùng cấp. Thường trực HĐND chịu sự giám sát của HĐND cấp trên, của Quốc hội và Hội đồng nhà nước.

Thường trực HĐND do HĐND cùng cấp bầu ra trong số các đại biểu của mình tại kì họp thứ nhất của mỗi khoá HĐND. Thường trực HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và tương đương; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh gồm có chủ tịch HĐND, phó chủ tịch HĐND và thư kí HĐND. HĐND cấp xã, phường, thị trấn không có cơ quan thường trực HĐND mà chỉ thành lập ban thư kí HĐND. Đến Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức HĐND và UBND được Quốc hội khoá IX, kì họp thứ 5 thông qua ngày 21 tháng 6 năm 1994 thì thường trực HĐND lại được kiện toàn thêm một bước mới. Theo Điều 35 Luật tổ chức HĐND và UBND ngày 21 tháng 6 năm 1994 thì thường trực HĐND cấp tỉnh, cấp huyện gồm có chủ tịch, phó chủ tịch HĐND do HĐND cùng cấp bầu ra trong số các đại biểu của mình tại kì họp đầu tiên của mỗi khoá HĐND. Số phó chủ tịch HĐND ở mỗi

cấp do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định theo đề nghị của Chính phủ. Thành viên của thường trực HĐND cấp tỉnh, cấp huyện không thể đồng thời là thành viên của UBND cùng cấp nhằm bảo đảm cho hoạt động giám sát được khách quan.

Thường trực HĐND cấp tỉnh, cấp huyện có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Triệu tập và chủ tọa các kì họp của HĐND; phối hợp với UBND trong việc chuẩn bị kì họp của HĐND;

- Đôn đốc, kiểm tra UBND cùng cấp và các cơ quan nhà nước khác ở địa phương thực hiện các nghị quyết của HĐND;

- Điều hoà, phối hợp hoạt động của các ban của HĐND, giữ mối liên hệ với các đại biểu HĐND;

- Tiếp dân, đôn đốc, kiểm tra và xem xét tình hình giải quyết các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân; tổng hợp ý kiến và nguyện vọng của nhân dân để báo cáo tại kì họp của HĐND;

- Phối hợp với UBND quyết định việc đưa ra HĐND hoặc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND phạm sai lầm theo đề nghị của uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp;

- Báo cáo về hoạt động của HĐND cùng cấp lên HĐND và UBND cấp trên trực tiếp; thường trực HĐND cấp tỉnh báo cáo về hoạt động của HĐND cấp mình lên Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ;

- Giữ mối liên hệ và phối hợp công tác với Uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp; mỗi năm hai lần thông báo cho uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp về hoạt động của HĐND.

Đối với HĐND cấp xã, phường, thị trấn tuy không thành lập cơ quan thường trực, nhưng Luật tổ chức HĐND và UBND ngày 21 tháng 6 năm 1994 quy định có Chủ tịch và Phó chủ tịch HĐND thay cho Ban thư kí HĐND trước đây.

Chủ tịch HĐND cấp xã, phường, thị trấn có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

- Triệu tập và chủ tọa các kì họp của HĐND; phối hợp với UBND trong việc chuẩn bị kì họp HĐND;

- Đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các nghị quyết của HĐND;

- Tổ chức việc tiếp dân, đôn đốc, kiểm tra việc giải quyết các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của nhân dân;

- Giữ mối liên hệ với các đại biểu HĐND; báo cáo tình hình hoạt động của HĐND lên HĐND và UBND cấp trên trực tiếp.

- Phối hợp với UBND quyết định việc đưa ra HĐND hoặc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND phạm sai lầm theo đề nghị của Uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp;

- Giữ mối liên hệ và phối hợp công tác với Uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp; mỗi năm hai lần thông báo cho Uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp về hoạt động của HĐND.

Phó chủ tịch HĐND cấp xã, phường, thị trấn giúp Chủ tịch HĐND làm nhiệm vụ và thay mặt Chủ tịch HĐND khi vắng mặt.

Chủ tịch, Phó chủ tịch HĐND cấp xã, phường, thị trấn không thể đồng thời là thành viên của UBND cùng cấp.

Ngày 26 tháng 11 năm 2003, Quốc hội khoá XI, kì họp thứ IV đã thông qua Luật tổ chức HĐND và UBND (sửa đổi). Theo đó thì thường trực HĐND đã được thành lập ở cả ba cấp (tỉnh, huyện, xã) và do HĐND cùng cấp bầu ra, thường trực HĐND cấp tỉnh, cấp huyện gồm có chủ tịch, phó chủ tịch và uỷ viên thường trực. Thường trực HĐND cấp xã gồm có chủ tịch, phó chủ tịch HĐND. Để bảo đảm cho hoạt động giám sát được khách quan, luật quy định các thành viên của thường trực HĐND không thể đồng thời là thành viên của UBND cùng cấp. Kết quả bầu chủ tịch, phó chủ tịch, uỷ viên thường trực HĐND phải được thường trực HĐND cấp trên trực tiếp phê chuẩn. Kết quả bầu chủ tịch, phó chủ tịch và uỷ viên thường trực HĐND cấp tỉnh phải được Uỷ ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn.

Thường trực HĐND có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Triệu tập và chủ toạ các kì họp của HĐND; phối hợp với UBND trong việc chuẩn bị kì họp của HĐND;

- Đôn đốc, kiểm tra UBND cùng cấp và các cơ quan nhà nước khác ở địa phương thực hiện các nghị quyết của HĐND;

- Giám sát việc thi hành pháp luật tại địa phương;

- Điều hoà, phối hợp hoạt động của các ban của HĐND, xem xét kết quả giám sát của các ban của HĐND khi cần thiết và báo cáo HĐND tại kì họp gần nhất; giữ mối liên hệ với các đại biểu HĐND; tổng hợp các chất vấn của đại biểu HĐND để báo cáo HĐND;

- Tiếp dân, đôn đốc, kiểm tra và xem xét tình hình giải quyết các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân; tổng hợp ý kiến, nguyện vọng của nhân dân để báo cáo tại kì họp của HĐND;

- Phê chuẩn kết quả bầu chủ tịch, phó chủ tịch, uỷ viên thường trực HĐND cấp dưới trực tiếp;

- Trình HĐND bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu theo đề nghị của uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp hoặc của ít nhất một phần ba tổng số đại biểu HĐND;

- Phối hợp với UBND quyết định việc đưa ra HĐND hoặc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND theo đề nghị của ban thường trực uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp;

- Báo cáo về hoạt động của HĐND cùng cấp lên HĐND và UBND cấp trên trực tiếp; thường trực HĐND cấp tỉnh báo cáo về hoạt động của HĐND cấp mình lên Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ;

- Giữ mối liên hệ và phối hợp công tác với ban thường trực uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp; mỗi năm hai lần thông báo cho uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp về hoạt động của HĐND.

Ngày 19 tháng 6 năm 2015, Quốc hội khoá XIII kì họp thứ 9 đã thông qua Luật tổ chức chính quyền địa phương. Theo đó, Thường trực HĐND các cấp được tổ chức có sự khác nhau giữa các cấp, giữa chính quyền ở nông thôn và ở đô thị.

+ Thường trực HĐND tỉnh gồm chủ tịch HĐND, hai phó chủ tịch HĐND, các uỷ viên là trưởng ban của HĐND và chánh văn phòng HĐND tỉnh. Chủ tịch HĐND tỉnh có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; phó chủ tịch HĐND tỉnh là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Còn thường trực HĐND thành phố trực thuộc trung ương gồm chủ tịch HĐND, hai phó chủ tịch HĐND, các uỷ viên là trưởng ban của HĐND và chánh văn phòng HĐND thành phố trực thuộc trung ương. Chủ tịch HĐND thành phố trực thuộc trung ương có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; phó chủ tịch HĐND thành phố trực thuộc trung ương là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách.

+ Thường trực HĐND huyện gồm chủ tịch HĐND, hai phó chủ tịch HĐND và các uỷ viên là trưởng ban của HĐND huyện. Chủ tịch HĐND huyện có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; phó chủ tịch HĐND huyện là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Thường trực HĐND quận gồm chủ tịch HĐND, hai phó chủ tịch HĐND và các uỷ viên là trưởng ban của HĐND quận. Chủ tịch HĐND quận có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; phó chủ tịch HĐND quận là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Thường trực HĐND thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương gồm chủ tịch HĐND, hai phó chủ tịch HĐND và các uỷ viên là trưởng ban của HĐND. Chủ tịch HĐND thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; phó chủ tịch HĐND thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách.

+ Thường trực HĐND xã gồm chủ tịch HĐND, một phó chủ tịch HĐND. Phó chủ tịch HĐND xã là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Thường trực HĐND phường gồm chủ tịch HĐND phường, một phó chủ tịch HĐND phường. Phó chủ tịch HĐND phường là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách.

3. Các ban của Hội đồng nhân dân

Các ban của HĐND là hình thức tham gia tập thể của các đại biểu HĐND vào việc thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND và để giúp HĐND theo quy định của pháp luật. Các ban được HĐND thành lập theo nhu cầu công tác. Theo Điều 54 Luật tổ chức HĐND và UBND ngày 26 tháng 11 năm 2003 thì HĐND cấp tỉnh thành lập ba ban: Ban kinh tế và ngân sách, ban văn hoá-xã hội, ban pháp chế; nơi nào có nhiều dân tộc thì có thể thành lập ban dân tộc.

HĐND cấp huyện thành lập hai ban: Ban kinh tế-xã hội, ban pháp chế.

Số lượng thành viên của mỗi ban do HĐND cùng cấp quyết định. Thành viên của các ban của HĐND không thể đồng thời là thành viên của UBND cùng cấp. Một điểm mới đáng lưu ý là luật quy định trưởng ban của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện không thể đồng thời là thủ trưởng của các cơ quan chuyên môn của UBND, viện trưởng viện kiểm sát nhân dân, chánh án toà án nhân dân cùng cấp.

Trưởng ban và các thành viên khác của các ban của HĐND do HĐND bầu ra tại kì họp đầu tiên của mỗi khoá HĐND và được lựa chọn trong số các đại biểu có năng lực kiến thức và chuyên môn phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi ban.

Các ban của HĐND có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

- Tham gia chuẩn bị các kì họp của HĐND;

- Thẩm tra các báo cáo, đề án do HĐND hoặc thường trực HĐND phân công;

- Giúp HĐND giám sát hoạt động của UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, hoạt động của toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân cùng cấp;

- Giúp HĐND giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công

dân trong việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và các nghị quyết của HĐND cùng cấp.

Trong khi thi hành nhiệm vụ, các ban của HĐND có quyền yêu cầu UBND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân cùng cấp, cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội ở địa phương cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết liên quan đến hoạt động giám sát. Các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm đáp ứng yêu cầu của các ban của HĐND.

- Báo cáo kết quả hoạt động giám sát với thường trực HĐND khi cần thiết.

Theo Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, các ban của HĐND các cấp được tổ chức có khác nhau giữa các cấp và giữa chính quyền nông thôn và đô thị.

+ HĐND tỉnh thành lập ban pháp chế, ban kinh tế-ngân sách, ban văn hoá-xã hội; nơi nào có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số thì thành lập ban dân tộc. Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định tiêu chuẩn, điều kiện thành lập ban dân tộc quy định tại khoản này.

Ban của HĐND tỉnh gồm có trưởng ban, không quá hai phó trưởng ban và các uỷ viên. Số lượng uỷ viên của các ban của HĐND tỉnh do HĐND tỉnh quyết định. Trưởng ban của HĐND tỉnh có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; phó trưởng ban của HĐND tỉnh là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Còn HĐND thành phố trực thuộc trung ương thành lập ban pháp chế, ban kinh tế-ngân sách, ban văn hoá-xã hội, ban đô thị. Ban của HĐND thành phố trực thuộc trung ương gồm có trưởng ban, không quá hai phó trưởng ban và các uỷ viên. Số lượng uỷ viên của các ban của HĐND do HĐND thành phố trực thuộc trung ương quyết định. Trưởng ban của HĐND thành phố trực thuộc trung ương có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; phó trưởng ban của HĐND thành phố trực thuộc trung ương là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách.

+ HĐND huyện thành lập ban pháp chế, ban kinh tế-xã hội;

nơi nào có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số thì thành lập ban dân tộc. Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định tiêu chuẩn, điều kiện thành lập ban dân tộc quy định tại khoản này.

Ban của HĐND huyện gồm có trưởng ban, một phó trưởng ban và các uỷ viên. Số lượng uỷ viên của các ban của HĐND huyện do HĐND huyện quyết định. Trưởng ban của HĐND huyện có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; phó trưởng ban của HĐND huyện là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Còn HĐND quận thành lập ban pháp chế và ban kinh tế-xã hội. Ban của HĐND quận gồm có trưởng ban, một phó trưởng ban và các uỷ viên. Số lượng uỷ viên của các ban của HĐND do HĐND quận quyết định. Trưởng ban của HĐND quận có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; phó trưởng ban của HĐND quận là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. HĐND thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương thành lập han pháp chế và han kinh tế-xã hội. Ở thị xã, thành phố thuộc tỉnh có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số thì thành lập ban dân tộc. Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định tiêu chuẩn, điều kiện thành lập ban đân tộc quy định tại khoản này.

Ban của bội đồng nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương gồm có trưởng ban, một phó trưởng ban và các uỷ viên. Số lượng uỷ viên của các ban của HĐND do HĐND thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương quyết định. Trưởng ban của HĐND thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; phó trưởng ban của HĐND thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách.

+ HĐND xã thành lập ban pháp chế, ban kinh tế-xã hội. Ban của HĐND xã gồm có trưởng ban, một phó trưởng ban và các uỷ viên. Số lượng uỷ viên của các ban của HĐND xã do HĐND xã

quyết định. Trưởng ban, phó trưởng ban và các uỷ viên của các ban của HĐND xã hoạt động kiêm nhiệm. Còn HĐND phường thành lập ban pháp chế, ban kinh tế-xã hội. Ban của HĐND phường gồm có trưởng ban, một phó trưởng ban và các uỷ viên. Số lượng uỷ viên của các ban của HĐND do HĐND phường quyết định. Trưởng ban, phó trưởng ban và các uỷ viên của các ban của HĐND phường hoạt động kiêm nhiệm. HĐND thị trấn thành lập ban pháp chế, ban kinh tế-xã hội. Ban của HĐND thị trấn gồm trưởng ban, một phó trưởng ban và các uỷ viên. Số lượng uỷ viên của các ban của HĐND do HĐND thị trấn quyết định. Trưởng ban, phó trưởng ban và các uỷ viên của các ban của HĐND thị trấn hoạt động kiêm nhiệm.

4. Hoạt động của các đại biểu Hội đồng nhân dân

Hoạt động của các đại biểu HĐND góp phần quan trọng vào việc xây dựng và thực hiện các chủ trương công tác của HĐND. Đại biểu HĐND không chỉ hoạt động hạn chế trong các kì họp, trong các cơ quan thường trực HĐND và các ban của HĐND mà còn có những nhiệm vụ và quyền hạn với tư cách là đại biểu của nhân dân địa phương. Những nhiệm vụ và quyền hạn của đại biểu HĐND trước đây chưa được quy định trong Hiến pháp năm 1980 nay được quy định trong Hiến pháp năm 1992, Luật tổ chức HĐND và UBND ngày 21 tháng 6 năm 1994, Luật tổ chức HĐND và UBND ngày 26 tháng 11 năm 2003 và nay là Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 nhằm nêu cao vị trí của đại biểu HĐND cũng như của chính HĐND trong giai đoạn mới của cách mạng.

a. Về nhiệm vụ

Đại biểu HĐND được nhân dân địa phương tín nhiệm bầu ra là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương. Vì vậy, phải gương mẫu chấp hành pháp luật, chính sách của nhà nước, tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện chính sách, pháp luật và tham gia vào việc quản lí nhà nước.

Đại biểu HĐND có nhiệm vụ tham dự đầy đủ các kì họp, phiên họp của HĐND, tham gia thảo luận và biểu quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND. Đại biểu nào không tham dự được kì họp phải có lí do và phải báo cáo trước với chủ tịch HĐND. Đại biểu nào không tham dự được phiên họp phải có lí do và phải báo cáo với chủ tọa phiên họp.

Đại biểu HĐND phải liên hệ chặt chẽ với cử tri ở đơn vị bầu ra mình, chịu sự giám sát của cử tri, phải thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, nguyện vọng của cử tri; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cử tri; thực hiện chế độ tiếp xúc và ít nhất mỗi năm một lần báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của HĐND, trả lời những yêu cầu và kiến nghị của cử tri.

Sau mỗi kì họp HĐND, các đại biểu HĐND phải báo cáo với cử tri về kết quả của kì họp, phổ biến và giải thích các nghị quyết của HĐND, vận động và cùng với nhân dân thực hiện các nghị quyết đó.

Đại biểu HĐND nhận được yêu cầu, kiến nghị của cử tri phải có trách nhiệm trả lời cử tri. Khi nhận được khiếu nại, tố cáo của nhân dân, đại biểu HĐND có trách nhiệm nghiên cứu, kịp thời chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết và theo dõi, đôn đốc việc giải quyết đồng thời thông báo cho người khiếu nại, tố cáo biết. Trong thời hạn do pháp luật quy định, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền phải xem xét, giải quyết và thông báo bằng văn bản cho đại biểu HĐND biết kết quả.

b. Về quyền hạn

Đại biểu HĐND có quyền tham gia thảo luận và biểu quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND trong các kì họp, phiên họp của HĐND.

Đại biểu HĐND có quyền tham gia bầu cử và có thể được bầu vào thường trực HĐND, các ban của HĐND hoặc UBND cùng cấp.

Đại biểu HĐND có quyền chất vấn chủ tịch HĐND, chủ tịch

và các thành viên khác của UBND, chánh án toà án nhân dân, viện trưởng viện kiểm sát nhân dân và thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cùng cấp. Người bị chất vấn phải trả lời về những vấn đề mà đại biểu HĐND chất vấn. Trong thời gian HĐND họp, đại biểu HĐND gửi chất vấn đến thường trực HĐND cùng cấp. Người bị chất vấn phải trả lời trước HĐND tại kì họp đó. Trong trường hợp cần điều tra, xác minh thì HĐND có thể quyết định cho trả lời tại kì họp sau của HĐND hoặc cho trả lời bằng văn bản gửi đến đại biểu đã chất vấn và thường trực HĐND.

Trong thời gian giữa hai kì họp HĐND, chất vấn của đại biểu HĐND được gửi đến thường trực HĐND cùng cấp để chuyển đến người bị chất vấn và quyết định thời hạn trả lời chất vấn.

Đại biểu HĐND có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân kịp thời chấm dứt những việc làm trái pháp luật, chính sách của nhà nước trong cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc của cán bộ, công chức, nhân viên cơ quan, tổ chức, đơn vị đó. Khi đại biểu HĐND yêu cầu gặp người phụ trách của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân thì người đó có trách nhiệm tiếp đại biểu.

Đại biểu HĐND có quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước về việc thi hành pháp luật, chính sách của Nhà nước và về những vấn đề thuộc lợi ích chung. Cơ quan hữu quan có trách nhiệm trả lời kiến nghị của đại biểu.

Đại biểu HĐND có quyền đề nghị HĐND bỏ phiếu tín nhiệm đối với người do HĐND bầu.

c. Những bảo đảm cho hoạt động của đại biểu Hội đồng nhân dân

UBND các cấp, các cơ quan, tổ chức, đơn vị và cán bộ, công chức nhà nước trong bộ máy chính quyền ở địa phương, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các đại biểu HĐND như cung

cấp tư liệu, thông tin, bảo đảm nơi tiếp xúc với cử tri, các phương tiện đi lại.

Uỷ ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận giúp đỡ đại biểu HĐND cùng cấp làm nhiệm vụ đại biểu, tạo điều kiện cho đại biểu tiếp xúc với cử tri, thu thập ý kiến, nguyện vọng và kiến nghị của nhân dân với HĐND.

Quyền miễn trừ của đại biểu HĐND: Không được bắt, giam, giữ, khởi tố đại biểu HĐND, khám xét nơi ở và nơi làm việc của đại biểu HĐND nếu không có sự đồng ý của HĐND hoặc trong thời gian HĐND không họp, không có sự đồng ý của thường trực HĐND. Trường hợp đại biểu HĐND bị tạm giữ vì phạm tội quả tang thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để HĐND hoặc thường trực HĐND xem xét, quyết định.

5. Việc bãi nhiệm, tạm đình chỉ, mất quyền đại biểu Hội đồng nhân dân, việc đại biểu Hội đồng nhân dân xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu

Đại biểu HĐND không đáp ứng đủ các tiêu chuẩn của đại biểu HĐND, không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân thì bị HĐND hoặc cử tri bãi nhiệm.

Thường trực HĐND quyết định việc đưa ra HĐND bãi nhiệm đại biểu HĐND hoặc theo đề nghị của uỷ ban mặt trận tổ quốc Việt Nam cùng cấp đưa ra để cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND.

Trong trường hợp HĐND bãi nhiệm đại biểu HĐND thì việc bãi nhiệm phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành.

Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định.

Trường hợp đại biểu HĐND bị khởi tố bị can thì thường trực HĐND quyết định tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu HĐND đó.

Đại biểu HĐND được trở lại thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đại biểu và khôi phục các lợi ích hợp pháp khi cơ quan có thẩm quyền đình chỉ điều tra, đình chỉ vụ án đối với đại biểu đó hoặc kể từ ngày bản án, quyết định của toà án có hiệu lực pháp luật tuyên đại biểu đó không có tội hoặc được miễn trách nhiệm hình sự.

Đại biểu HĐND bị kết tội bằng bản án, quyết định của toà án thì đương nhiên mất quyền đại biểu HĐND kể từ ngày bản án, quyết định của toà án có hiệu lực pháp luật.

Trong nhiệm kì, nếu đại biểu HĐND không còn công tác và không cư trú tại đơn vị hành chính mà mình đang là đại biểu thì phải xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu. Đại biểu HĐND có thể đề nghị thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lí do sức khoẻ hoặc vì lí do khác. Việc chấp nhận đại biểu HĐND thôi làm nhiệm vụ đại biểu do HĐND cùng cấp xem xét, quyết định.

Đại biểu HĐND đã thôi làm nhiệm vụ đại biểu hoặc bị mất quyền đại biểu thì đương nhiên thôi đảm nhiệm các chức vụ trong thường trực HĐND, ban của HĐND./.

CHƯƠNG XV
UỶ BAN NHÂN DÂN

I. VỊ TRÍ, TÍNH CHẤT, CHỨC NĂNG CỦA UỶ BAN NHÂN DÂN

Để tổ chức quyền lực nhà nước ở địa phương, nhà nước đã phân chia lãnh thổ ra các đơn vị hành chính và tổ chức cơ quan chính quyền ở đó để đảm bảo mối liên hệ giữa trung ương và địa phương, thực hiện chính sách của nhà nước tại địa phương và quản lí địa phương.

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, cơ quan chính quyền địa phương nước ta ở tất cả các đơn vị hành chính tỉnh, huyện, xã và tương đương là Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân. Trong đó Hội đồng nhân dân là hình thức tổ chức chính quyền địa phương kiểu mới, là cơ quan đại diện quyền lực nhà nước của nhân dân trên địa bàn lãnh thổ - được coi là bộ phận quyền lực hợp thành quyền lực nhà nước chung của toàn quốc. Uỷ ban nhân dân ở cấp chính quyền địa phương không phải là cơ quan hành chính của cấp trên đặt ra ở địa phương để "cai trị" mà là cơ quan do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra có nhiệm vụ chính là "chấp hành" các nghị quyết của Hội đồng nhân dân đồng thời được giao thực hiện các nhiệm vụ quản lí hành chính nhà nước ở địa phương. Như vậy, cả hai cơ quan này đều thuộc cơ cấu chính

quyền địa phương thống nhất, cùng có chức năng quản lí địa phương theo quy định của pháp luật. Uỷ ban nhân dân ở cấp chính quyền địa phương do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

Uỷ ban nhân dân tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân và thực hiện nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao (Điều 114 Hiến pháp năm 2013). Như vậy, so với Uỷ ban hành chính theo quy định của Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 và Uỷ ban nhân dân theo quy định của Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 thì vị trí, tính chất, chức năng của Uỷ ban nhân dân trong giai đoạn đổi mới hiện nay cơ bản không có sự thay đổi lớn, tuy nhiên quy định về các vấn đề cụ thể có sự hoàn thiện, phù hợp hơn.

Vị trí, tính chất của Uỷ ban nhân dân được thể hiện ở các khía cạnh sau:

- Uỷ ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân. Sở dĩ như vậy vì:

+ Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm chủ yếu trong việc triển khai, tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân, biến những quy định trong các nghị quyết đó thành hiện thực. Trong các kì họp, Hội đồng nhân dân thảo luận và quyết định các chủ trương phát triển kinh tế, văn hoá-xã hội, an ninh, quốc phòng ở địa phương... Căn cứ vào các nghị quyết đó, Uỷ ban nhân dân tiến hành họp bàn bạc cụ thể và phân công tổ chức thực hiện để các chủ trương nói trên của Hội đồng nhân dân đi vào thực tế cuộc sống ở địa phương.

+ Uỷ ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra tại kì họp thứ nhất của mỗi khoá Hội đồng nhân dân dưới hình thức bỏ phiếu kín. Kết quả bầu cử các thành viên của Uỷ ban nhân dân phải được sự phê chuẩn của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp trên trực tiếp. Đối với kết quả bầu cử các thành viên của Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn. Hội đồng nhân dân có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu (Điều 89 Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015).

+ Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trực tiếp. Uỷ ban nhân dân cấp dưới chịu sự chỉ đạo, lãnh đạo của Uỷ ban nhân dân cấp trên và sự lãnh đạo thống nhất của Chính phủ. Do đó, các văn bản của Uỷ ban nhân dân khi ban hành không được trái với nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Hội đồng nhân dân có quyền bãi nhiệm, miễn nhiệm các thành viên của Uỷ ban nhân dân cùng cấp, có quyền sửa đổi hay huỷ bỏ những quyết định không phù hợp của Uỷ ban nhân dân cùng cấp.

- Uỷ ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Sở dĩ như vậy vì Uỷ ban nhân dân là cơ quan thực hiện chức năng quản lí nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lí thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở. Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm chấp hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp cũng như các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Để thực hiện việc quản lí, chỉ đạo điều hành công việc hàng ngày của nhà nước ở địa phương, Uỷ ban nhân dân phải nắm được nhân lực, vật lực cũng như những tiềm năng khác của địa phương. Do đó, chức năng quản lí nhà nước của Uỷ ban nhân dân khác với hoạt động quản lí

của các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội ở những đặc trưng sau:

+ Quản lí hành chính nhà nước là hoạt động chủ yếu, quan trọng nhất được coi là chức năng của Uỷ ban nhân dân, còn các cơ quan nhà nước khác như: Hội đồng nhân dân, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân trong hoạt động của mình cũng tiến hành hoạt động quản lí hành chính nhưng đó không phải là hoạt động chủ yếu. Chẳng hạn, hoạt động chủ yếu của Viện kiểm sát nhân dân là kiểm sát hoạt động tư pháp và thực hành quyền công tố nhà nước, còn hoạt động quản lí hành chính đối với Viện kiểm sát nhân dân chỉ là một mặt hoạt động mang tính nội bộ nhằm phát huy hiệu quả hoạt động kiểm sát tư pháp và thực hành quyền công tố.

+ Hoạt động quản lí của Uỷ ban nhân dân mang tính toàn diện trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội về chính trị, kinh tế, văn hoá-xã hội, an ninh, quốc phòng đối với mọi đối tượng. Hoạt động quản lí của các cơ quan nhà nước khác ở địa phương chỉ giới hạn trong một hoặc một số lĩnh vực nhất định, với những đối tượng nhất định.

+ Hoạt động quản lí của Uỷ ban nhân dân mang tính thống nhất. Uỷ ban nhân dân quản lí hành chính nhà nước ở địa phương trên cơ sở chấp hành các quyết định của các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên dưới sự quản lí thống nhất của Chính phủ. Hoạt động quản lí của các cơ quan nhà nước khác ở địa phương phải phù hợp với sự quản lí chung của Uỷ ban nhân dân.

+ Hoạt động quản lí của Uỷ ban nhân dân chỉ giới hạn trong phạm vi một địa phương, một vùng lãnh thổ nhất định. Khác với Chính phủ, các cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lí nhà nước trong phạm vi toàn quốc, đối với mọi địa phương trong nước. Văn bản quản lí của Uỷ ban nhân dân phải

phù hợp với nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp cũng như văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên, cơ quan trung ương mới có giá trị thực hiện.

Như vậy, Uỷ ban nhân dân có vị trí, vai trò hết sức quan trọng ở địa phương. Uỷ ban nhân dân có trách nhiệm phải tổ chức thực hiện Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp, chỉ đạo hoạt động của Uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp. Thông qua việc thực hiện các nhiệm vụ trên, Uỷ ban nhân dân thực hiện chức năng quản lí nhà nước ở địa phương trong phạm vi quyền hạn của mình do luật định. Khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Uỷ ban nhân dân được quyền ban hành các quyết định, chỉ thị và tổ chức thực hiện các văn bản đó.

Về chức năng, Uỷ ban nhân dân chỉ thực hiện chức năng quản lí nhà nước trong phạm vi một địa phương vì quản lí nhà nước là hoạt động chủ yếu, bao trùm lên toàn bộ hoạt động của Uỷ ban nhân dân. Như vậy, chức năng của Uỷ ban nhân dân giống chức năng của Chính phủ tuy nhiên khác với Chính phủ ở phạm vi, hiệu lực.

II. NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA UỶ BAN NHÂN DÂN

Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân được quy định tại Điều 112 Hiến pháp năm 2013 và cụ thể hoá trong Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. So với Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân năm 2003 thì Luật tổ chức chính quyền địa phương đã quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền địa phương theo hướng: Xây dựng các điều luật quy định về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân theo tinh thần phân cấp, phân quyền và có phân biệt giữa đơn vị hành chính đô thị và nông thôn.

A. ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NÔNG THÔN

1. Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân tỉnh

- Xây dựng, trình Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định các nội dung quy định tại các điểm a, b và c khoản 1, các điểm d, đ và e khoản 2, các khoản 3, 4, 5, 6 và 7 Điều 19 của Luật này và tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh.

- Quy định tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân tỉnh.

- Tổ chức thực hiện ngân sách tỉnh, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, phát triển công nghiệp, xây dựng, thương mại, dịch vụ, du lịch, nông nghiệp, lâm nghiệp, thuỷ sản, mạng lưới giao thông, thuỷ lợi; thực hiện các biện pháp quản lí, sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác; thực hiện các biện pháp phòng, chống thiên tai, bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh trong phạm vi được phân quyền.

- Xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình, dự án, đề án của tỉnh đối với vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn.

- Thực hiện các biện pháp xây dựng thế trận quốc phòng toàn dân gắn với thế trận an ninh nhân dân trên địa bàn tỉnh; chỉ đạo thực hiện kế hoạch xây dựng khu vực phòng thủ vững chắc trên địa bàn tỉnh; tổ chức giáo dục quốc phòng, an ninh và công tác quân sự địa phương; xây dựng và hoạt động tác chiến của bộ đội địa phương, dân quân tự vệ; xây dựng lực lượng dự bị động viên và huy động lực lượng bảo đảm yêu cầu nhiệm vụ theo quy định của pháp luật; xây dựng phong trào toàn dân bảo vệ an ninh Tổ quốc ở địa phương.

- Thực hiện các nhiệm vụ về tổ chức và bảo đảm việc thi hành

Hiến pháp và pháp luật, xây dựng chính quyền và địa giới hành chính, giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ, văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao, y tế, lao động, chính sách xã hội, dân tộc, tôn giáo, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, hành chính tư pháp, bổ trợ tư pháp và các nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước ở trung ương phân cấp, uỷ quyền.

- Phân cấp, uỷ quyền cho Uỷ ban nhân dân cấp dưới, cơ quan, tổ chức khác thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân tỉnh.

2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân huyện

- Xây dựng, trình Hội đồng nhân dân huyện quyết định các nội dung quy định tại các điểm a, b, c và g khoản 1, khoản 2 và khoản 3 Điều 26 của Luật này và tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện.

- Quy định tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân huyện.

- Tổ chức thực hiện ngân sách huyện; thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, phát triển công nghiệp, xây dựng, thương mại, dịch vụ, du lịch, nông nghiệp, lâm nghiệp, thuỷ sản, mạng lưới giao thông, thuỷ lợi, xây dựng điểm dân cư nông thôn; quản lí và sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, tài nguyên thiên nhiên khác; bảo vệ môi trường trên địa bàn huyện theo quy định của pháp luật.

- Thực hiện các nhiệm vụ về tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật, xây dựng chính quyền và địa giới hành chính, giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ, văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao, y tế, lao động, chính sách xã hội, dân tộc, tôn

giáo, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, hành chính tư pháp, bổ trợ tư pháp và các nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, uỷ quyền.

- Phân cấp, uỷ quyền cho Uỷ ban nhân dân cấp xã, cơ quan, tổ chức khác thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân huyện.

3. Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân xã

- Xây dựng, trình Hội đồng nhân dân xã quyết định các nội dung quy định tại các khoản 1, 2 và 4 Điều 33 của Luật này và tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã.

- Tổ chức thực hiện ngân sách địa phương.

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, uỷ quyền cho Uỷ ban nhân dân xã.

B. ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở ĐÔ THỊ

1. Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương

- Thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều 21 của Luật này.

- Xây dựng, trình Hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc trung ương quyết định và tổ chức thực hiện các nội dung quy định tại các khoản 2, 3,4 và 5 Điều 40 của Luật này.

- Thực hiện chủ trương, biện pháp tạo nguồn tài chính, huy động vốn để phát triển đô thị; xây dựng và quản lí thống nhất công trình hạ tầng đô thị theo quy định của pháp luật.

- Quyết định cơ chế khuyến khích phát triển công trình hạ tầng đô thị trên địa bàn thành phố.

2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân quận

- Xây dựng, trình Hội đồng nhân dân quận quyết định các nội dung quy định tại các khoản 1, 3, 4, 5 và 6 Điều 47 của Luật này và tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân quận.

- Quy định tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân quận.

- Thực hiện các nhiệm vụ về tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật, xây dựng chính quyền và địa giới hành chính, giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ, văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao, y tế, lao động, chính sách xã hội, dân tộc, tôn giáo, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, hành chính tư pháp, bổ trợ tư pháp và các nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, uỷ quyền.

- Phân cấp, uỷ quyền cho Uỷ ban nhân dân phường, cơ quan, tổ chức khác thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân quận.

3. Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương

- Thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều 28 của Luật này.

- Xây dựng, trình Hội đồng nhân dân thị xã; thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương quyết định các nội dung quy định tại các khoản 2, 3 và 4 Điều 54 của Luật này và tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương.

- Quyết định cơ chế khuyến khích phát triển công trình hạ tầng đô thị trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

- Quyết định kế hoạch xây dựng công trình hạ tầng đô thị, quy hoạch phát triển đô thị theo quy định của pháp luật.

4. Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân phường

- Xây dựng, trình Hội đồng nhân dân phường quyết định các nội dung quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 61 của Luật này và tổ chức thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân phường.

- Tổ chức thực hiện ngân sách địa phương.

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, uỷ quyền.

5. Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân thị trấn

- Xây dựng, trình Hội đồng nhân dân thị trấn quyết định các nội dung quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 68 của Luật này và tổ chức thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân thị trấn.

- Tổ chức thực hiện ngân sách địa phương.

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, uỷ quyền.

III. CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA UỶ BAN NHÂN DÂN

Cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân được quy định cụ thể trong Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 theo hướng có sự phân việt giữa nông thôn và đô thị. Cụ thể như sau:

A. ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NÔNG THÔN

1. Cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân tỉnh

- Uỷ ban nhân dân tỉnh gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Uỷ viên. Uỷ ban nhân dân tỉnh loại I có không quá bốn Phó Chủ tịch; tỉnh loại II và loại III có không quá ba Phó Chủ tịch. Uỷ viên Uỷ

ban nhân dân tỉnh gồm các uỷ viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân tỉnh, uỷ viên phụ trách quân sự, uỷ viên phụ trách công an.

- Cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân tỉnh gồm có các sở và cơ quan tương đương sở.

2. Cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân huyện

- Uỷ ban nhân dân huyện gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các uỷ viên.

Uỷ ban nhân dân huyện loại I có không quá ba Phó Chủ tịch; huyện loại II và loại III có không quá hai Phó Chủ tịch.

Uỷ viên Uỷ ban nhân dân huyện gồm các uỷ viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân huyện, uỷ viên phụ trách quân sự, uỷ viên phụ trách công an.

- Cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân huyện gồm có các phòng và cơ quan tương đương phòng.

3. Cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân xã

Uỷ ban nhân dân xã gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, uỷ viên phụ trách quân sự, uỷ viên phụ trách công an.

Uỷ ban nhân dân xã loại I có không quá hai Phó Chủ tịch; xã loại II và loại III có một Phó Chủ tịch.

B. ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở ĐÔ THỊ

1. Cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương

- Uỷ ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Uỷ viên.

Thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh có không quá năm Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân; các thành phố khác trực thuộc trung ương có không quá bốn Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân.

Uỷ viên Uỷ ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương gồm các uỷ viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương, uỷ viên phụ trách quân sự, uỷ viên phụ trách công an.

- Cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương gồm có các sở và cơ quan tương đương sở.

2. Cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân quận

- Uỷ ban nhân dân quận gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các uỷ viên.

Uỷ ban nhân dân quận loại I có không quá ba Phó Chủ tịch; quận loại II và loại III có không quá hai Phó Chủ tịch.

Uỷ viên Uỷ ban nhân dân quận gồm các uỷ viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân quận, uỷ viên phụ trách quân sự, uỷ viên phụ trách công an.

- Cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân quận gồm có các phòng và cơ quan tương đương phòng.

3. Cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương

- Uỷ ban nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các uỷ viên.

Uỷ ban nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương loại I có không quá ba Phó Chủ tịch; thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương loại II và loại III có không quá hai Phó Chủ tịch.

Uỷ viên Uỷ ban nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương gồm các uỷ viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân thị xã,

thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, uỷ viên phụ trách quân sự, uỷ viên phụ trách công an.

- Cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương gồm có các phòng và cơ quan tương đương phòng.

4. Cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân phường

Uỷ ban nhân dân phường gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, uỷ viên phụ trách quân sự, uỷ viên phụ trách công an.

Uỷ ban nhân dân phường loại I có không quá hai Phó Chủ tịch; phường loại II và loại III có một Phó Chủ tịch.

5. Cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân thị trấn

Uỷ ban nhân dân thị trấn gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, uỷ viên phụ trách quân sự, uỷ viên phụ trách công an.

Uỷ ban nhân dân thị trấn loại I có không quá hai Phó Chủ tịch; thị trấn loại II và loại III có một Phó Chủ tịch.

Tất cả các thành viên của Uỷ ban nhân dân các cấp thuộc chính quyền địa phương cả nông thôn và đô thị đều do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm.

- Chủ tịch Uỷ ban nhân dân:

+ Chủ tịch Uỷ ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra tại kì họp thứ nhất của mỗi khoá theo sự giới thiệu của Chủ tịch Hội đồng nhân dân. Chủ tịch Uỷ ban nhân dân được bầu trong số các đại biểu Hội đồng nhân dân theo thể thức bỏ phiếu kín, phải được quá nửa tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân có mặt biểu quyết tán thành. Nếu trong nhiệm kì khuyết Chủ tịch Uỷ ban nhân dân thì người được Hội đồng nhân dân bầu giữ chức vụ Chủ tịch Ủy ban nhân dân không nhất thiết là đại biểu Hội đồng.

+ Là người đứng đầu, lãnh đạo và điều hành hoạt động của Uỷ

ban nhân dân, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân có nhiệm vụ lãnh đạo, đôn đốc, kiểm tra công tác của Uỷ ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân cấp mình và cấp dưới trực tiếp; phân công công tác cho các Phó Chủ tịch và các thành viên của Uỷ ban nhân dân; quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân cấp mình, trừ những việc phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số quy định của Luật.

+ Chủ tịch Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm cá nhân về những nhiệm vụ quyền hạn được giao; cùng với tập thể Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm về hoạt động của Uỷ ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước cơ quan nhà nước cấp trên. Thông qua vai trò điều hành hoạt động của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân, hoạt động của Uỷ ban nhân dân được nhịp nhàng, thống nhất, phát huy tính hiệu quả.

- Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân:

+ Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra theo sự giới thiệu của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân theo hình thức bỏ phiếu kín và phải được quá nửa tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân bỏ phiếu tán thành. Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân không nhất thiết là đại biểu Hội đồng nhân dân.

+ Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân được Chủ tịch phân công phụ trách công việc nhất định, chịu trách nhiệm trước Chủ tịch Uỷ ban nhân dân; chịu trách nhiệm cá nhân về phần công việc được giao. Thông qua hoạt động của Phó Chủ tịch giúp Chủ tịch Uỷ ban nhân dân nắm được toàn bộ hoạt động của Uỷ ban nhân dân.

- Các uỷ viên Uỷ ban nhân dân:

+ Các uỷ viên Uỷ ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra tại kì họp thứ nhất của nhiệm kì Hội đồng nhân dân mỗi khoá theo sự giới thiệu của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân theo

hình thức bỏ phiếu kín và phải được quá nửa tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân bỏ phiếu tán thành. Các uỷ viên Uỷ ban nhân dân không nhất thiết phải là đại biểu Hội đồng nhân dân cùng cấp.

+ Uỷ viên Uỷ ban nhân dân được Chủ tịch phân công phụ trách quản lí những ngành, lĩnh vực chuyên môn nhất định như: Công an, quân sự, tổ chức, thanh tra, kế hoạch, tài chính, văn phòng Uỷ ban... Các uỷ viên Uỷ ban nhân dân phải chịu trách nhiệm cá nhân về ngành, lĩnh vực được phân công trước Chủ tịch Uỷ ban nhân dân và cùng với tập thể Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm về hoạt động của Uỷ ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước cơ quan nhà nước cấp trên.

Theo Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 thì số lượng thành viên của Uỷ ban nhân dân các cấp tỉnh, cấp huyện được tăng lên do việc quy định thủ trưởng các cơ quan chuyên môn đều là thành viên của Ủy ban nhân dân.

Kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn; kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp huyện do Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh phê chuẩn; kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp xã do Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp huyện phê chuẩn.

IV. CÁC HÌNH THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA UỶ BAN NHÂN DÂN

1. Phiên họp của Uỷ ban nhân dân

Phiên họp của Uỷ ban nhân dân là hình thức tham gia tập thể của các thành viên Uỷ ban nhân dân vào việc thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng của Uỷ ban nhân dân. Vì vậy, phiên họp của Uỷ ban nhân dân được xác định là hình thức hoạt động quan trọng nhất của Uỷ ban nhân dân.

Uỷ ban nhân dân họp thường lệ mỗi tháng một lần, do Chủ

tịch Uỷ ban nhân dân triệu tập và chủ tọa. Ngoài ra, trong trường hợp cần thiết, Uỷ ban nhân dân có thể họp bất thường theo quyết định của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân, theo yêu cầu của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp trên trực tiếp, đối với phiên họp của Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh theo yêu cầu của Thủ tướng Chính phủ hoặc theo đề nghị của ít nhất một phần ba tổng số thành viên của Uỷ ban nhân dân.

Để phiên họp diễn ra thực sự dân chủ, phát huy hiệu quả, các thành viên của Uỷ ban nhân dân có trách nhiệm tham gia đầy đủ các phiên họp, thảo luận và quyết định những vấn đề trong chương trình cuộc họp, trường hợp vắng mặt phải được sự đồng ý của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân. Phiên họp Uỷ ban nhân dân chỉ được tiến hành khi có ít nhất hai phần ba tổng số thành viên Uỷ ban nhân dân tham dự. Chương trình, thời gian họp và các tài liệu trình tại phiên họp phải được gửi đến các thành viên Uỷ ban nhân dân chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày bắt đầu phiên họp thường kì và chậm nhất là 01 ngày trước ngày bắt đầu phiên họp bất thường.

Đặc biệt từ những năm 1980 trở lại đây, Quốc hội quy định trách nhiệm của Uỷ ban nhân dân trong việc mời Chủ tịch Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương tham dự phiên họp khi bàn vấn đề có liên quan. Tại phiên họp, tất cả các thành viên Uỷ ban nhân dân đều có quyền phát biểu ý kiến, thảo luận, biểu quyết những vấn đề trong chương trình cuộc họp, riêng đối với thành phần khách mời chỉ có thể được phát biểu ý kiến nhưng không có quyền biểu quyết. Việc tham dự của những đại biểu đại diện cho các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức quần chúng tại các phiên họp của Uỷ ban nhân dân giúp Uỷ ban nắm vững thực tế, ra các quyết định, chỉ thị đúng đắn, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức đó trong việc

phối hợp hoạt động với chính quyền để cùng hướng tới thực hiện mục tiêu chính trị mà Đảng đã đề ra. Pháp luật hiện hành đã mở rộng thành phần tham dự phiên họp Uỷ ban nhân dân bảo đảm phù hợp với xu thế mở rộng dân chủ, bảo đảm tính minh bạch, công khai trong hoạt động của chính quyền địa phương.

Luật tổ chức chính quyền địa phương quy định: Đại diện thường trực Hội đồng nhân dân được mời tham dự phiên họp Uỷ ban nhân dân cùng cấp; Trưởng đoàn đại biểu Quốc hội, Phó Trưởng đoàn đại biểu Quốc hội được mời tham dự phiên họp Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh; Tổ trưởng Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được mời tham dự phiên họp Uỷ ban nhân dân cấp huyện.

Chủ tịch Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương, đại diện các ban của Hội đồng nhân dân được mời tham dự phiên họp Uỷ ban nhân dân cùng cấp khi bàn về các vấn đề có liên quan; Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện được mời tham dự phiên họp Uỷ ban nhân dân cùng cấp khi bàn về các vấn đề có liên quan.

Chủ tịch Hội đồng nhân dân, người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới và các đại biểu khác được mời tham dự phiên họp Uỷ ban nhân dân khi bàn về các vấn đề có liên quan (Điều 116 Luật tổ chức chính quyền địa phương).

Tại các phiên họp, Uỷ ban nhân dân thảo luận tập thể và quyết định theo đa số những nhiệm vụ quyền hạn quan trọng thuộc thẩm quyền của Uỷ ban nhân dân, bao gồm:

- Chương trình hoạt động của Uỷ ban nhân dân trong cả nhiệm kì và hàng năm;

- Thông qua các dự án về kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách hàng năm và quỹ dự trữ

của địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định;

- Kế hoạch đầu tư, xây dựng các công trình trọng điểm ở địa phương;

- Kế hoạch huy động nhân lực, tài chính để giải quyết các vấn đề cấp bách của địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định;

- Các biện pháp thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân về kinh tế-xã hội; thông qua báo cáo của Uỷ ban nhân dân trước khi trình Hội đồng nhân dân;

- Đề án thành lập mới, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân và việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính ở địa phương;

- Điều hoà, phối hợp hoạt động giữa các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân.

Uỷ ban nhân dân tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Các quyết định của Uỷ ban nhân dân được thể hiện dưới hình thức quyết định, chỉ thị và phải được quá nửa tổng số thành viên Uỷ ban nhân dân biểu quyết tán thành. Trường hợp số tán thành và số không tán thành ngang nhau thì quyết định theo ý kiến biểu quyết của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân. Quyết định, chỉ thị của Uỷ ban nhân dân không được trái với nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Hội đồng nhân dân có quyền bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định, chỉ thị trái pháp luật của Uỷ ban nhân dân cùng cấp. Quyết định của Uỷ ban nhân dân ban hành để cụ thể hoá các chủ trương, biện pháp cụ thể nhằm thực hiện pháp luật, các chủ trương, chính sách của Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ; bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp; quyết định về nhân sự thuộc thẩm quyền của Uỷ ban nhân dân để tổ chức thực hiện và

kiểm tra, thanh tra đối với các cơ quan, tổ chức trong việc chấp hành pháp luật của nhà nước.

Chỉ thị của Uỷ ban nhân dân dùng để truyền đạt và hướng dẫn thực hiện các chủ trương, chính sách của trung ương, các nghị quyết của Hội đồng nhân dân.

2. Hoạt động của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân

So với quy định của Hiến pháp năm 1980 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân năm 1989 thì đây là hình thức hoạt động mới của Uỷ ban nhân dân bắt đầu từ Hiến pháp năm 1992 và hiện nay là Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Theo đó, vai trò, trách nhiệm của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân được đề cao, nhiệm vụ và quyền hạn được tăng cường. Hoạt động của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân được xác định là hình thức hoạt động thường xuyên, có tác dụng lớn đến hiệu quả hoạt động của Uỷ ban nhân dân.

- Với vị trí là người lãnh đạo và điều hành công tác của Uỷ ban nhân dân, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân có quyền lãnh đạo công tác của Uỷ ban nhân dân, các thành viên của Uỷ ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân, thông qua các hình thức: Chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra công tác của các cơ quan chuyên môn thuộc cấp mình và Uỷ ban nhân dân cấp dưới trong việc thực hiện các văn bản pháp luật; quyết định những vấn đề nhiệm vụ, quyền hạn thuộc Uỷ ban nhân dân cấp mình, trừ các vấn đề quan trọng do tập thể Uỷ ban nhân dân quyết định; áp dụng các biện pháp nhằm cải tiến lề lối làm việc, quản lí, điều hành bộ máy hành chính hoạt động có hiệu quả, ngăn ngừa và đấu tranh chống các biểu hiện quan liêu, lãng phí, tham nhũng, tiêu cực của cán bộ, công chức và bộ máy chính quyền địa phương; tổ chức, uỷ quyền việc tiếp dân, xét và giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền do pháp luật quy định.

- Triệu tập và chủ tọa các phiên họp của Uỷ ban nhân dân (kể cả các phiên họp thường lệ và bất thường); phê chuẩn kết quả bầu cử các thành viên của Uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; điều động, đình chỉ công tác, miễn nhiệm, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức, khen thưởng, kỉ luật cán bộ, công chức nhà nước theo sự phân cấp quản lí.

- Đình chỉ việc thi hành những nghị quyết trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình sửa đổi hoặc bãi bỏ; đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản trái pháp luật của cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân cấp mình và Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp.

- Chỉ đạo và áp dụng các biện pháp để giải quyết các công việc đột xuất, khẩn cấp trong việc phòng, chống thiên tai, cháy, nổ, dịch bệnh, an ninh trật tự và báo cáo Uỷ ban nhân dân trong phiên họp gần nhất.

- Tại các phiên họp, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân hướng cuộc họp vào vào việc thảo luận, biểu quyết những vấn đề nằm trong chương trình phiên họp. Căn cứ vào những quyết định mà tập thể Uỷ ban nhân dân đã thông qua, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm tổ chức triển khai, kiểm tra việc thực hiện những quyết định đó.

- Với xu hướng kết hợp chế độ tập thể lãnh đạo với chế độ thủ trưởng trong quản lí nhà nước, pháp luật hiện hành đã quy định rạch ròi giữa chế độ trách nhiệm tập thể của Uỷ ban nhân dân với cá nhân Chủ tịch Uỷ ban nhân dân. Trong quá trình chỉ đạo, thực hiện nếu có bất đồng giữa các cơ quan chuyên môn thì Chủ tịch Uỷ ban nhân dân xem xét, quyết định.

- Để thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền do pháp luật quy định, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân có quyền ra quyết định, chỉ thị và tổ chức kiểm tra, giám sát việc thực hiện nhằm phát huy tính hiệu quả.

3. Hoạt động của các thành viên khác của Uỷ ban nhân dân và thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân

Đây là hình thức hoạt động thường xuyên và có tác dụng lớn đến hiệu quả hoạt động của Uỷ ban nhân dân. Các thành viên khác của Uỷ ban nhân dân là người đứng đầu, phụ trách những ngành, lĩnh vực cụ thể theo sự phân công của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân và phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch Uỷ ban nhân dân về việc thực hiện nhiệm vụ quyền hạn đã được giao.

Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân được Chủ tịch phân công phụ trách quản lí đối với một số lĩnh vực chuyên môn nhất định và bảo đảm sự thống nhất quản lí của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở. Vì vậy, thủ trưởng các cơ quan chuyên môn phải chịu trách nhiệm cá nhân trước Chủ tịch Uỷ ban nhân dân và trước Hội đồng nhân dân cùng cấp về lĩnh vực mình được giao phụ trách đồng thời phải chịu trách nhiệm về nghiệp vụ chuyên môn trước cơ quan chuyên môn cấp trên.

Các cơ quan chuyên môn trực thuộc Uỷ ban nhân dân là cơ quan tham mưu, giúp Uỷ ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lí nhà nước ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự uỷ quyền của Uỷ ban nhân dân cùng cấp trên cơ sở luật định. Người đứng đầu các cơ quan chuyên môn của Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm lãnh đạo toàn bộ hoạt động quản lí nhà nước đối với ngành, lĩnh vực do mình phụ trách. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn phải bảo cáo công tác trước Uỷ ban nhân dân và cơ quan chuyên môn cấp trên trực tiếp. Trong trường hợp cần thiết

phải báo cáo trước Hội đồng nhân dân. Thông qua hoạt động quản lí nhà nước ở địa phương trong lĩnh vực chuyên môn của ngành mình, các cơ quan chuyên môn đã cùng với Uỷ ban nhân dân thực hiện tốt những chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước. Đồng thời đây cũng là hình thức quan trọng trong việc thực hiện và phát huy quyền làm chủ của nhân dân.

Để phát huy hiệu quả hoạt động quản lí hành chính nhà nước ở địa phương trên các lĩnh vực đối với tất cả các ngành, các cấp thì việc sắp xếp lại các đầu mối, các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân là vấn đề cần thiết, nhất là tách chức năng quản lí nhà nước của các cơ quan nhà nước ở địa phương ra khỏi chức năng quản lí sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp, các tổ chức sản xuất ở địa phương.

Theo Luật tổ chức chính quyền địa phương thì tất cả thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân đều là uỷ viên Uỷ ban nhân dân cùng cấp.

CHƯƠNG XVI
TOÀ ÁN NHÂN DÂN

I. SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA TOÀ ÁN NHÂN DÂN

Sự hình thành và phát triển của toà án nhân dân ở nước ta gắn liền với những giai đoạn phát triển của cách mạng, gắn liền với việc phục vụ cho nhiệm vụ cách mạng ở từng thời kì lịch sử nhất định. Ngay sau khi Cách mạng tháng Tám thành công, nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời, bên cạnh nhiệm vụ phải đập tan bộ máy nhà nước thực dân, phong kiến, Nhà nước ta đã khẩn trương xây dựng bộ máy nhà nước cách mạng "của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân", trong đó toà án nhân dân là bộ phận quan trọng.

Để bảo vệ chính quyền còn non trẻ và trấn áp bọn phản cách mạng, ngày 13/9/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời đã ban hành Sắc lệnh thành lập các toà án quân sự. Các toà án quân sự được thành lập ở Bắc bộ tại: Hà Nội, Hải Phòng, Thái Nguyên, Ninh Bình; ở Trung bộ tại: Vinh, Huế, Quảng Ngãi; ở Nam bộ tại: Sài Gòn, Mỹ Tho. Đến ngày 29/9/1945, Chính phủ lâm thời ban hành Sắc lệnh thành lập toà án quân sự ở Nha Trang. Ngày 28/8/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời ban hành Sắc lệnh thành lập toà án quân sự ở Phan Thiết. Các toà án quân sự này có thẩm quyền xét xử các tội phạm có phương hại đến nền độc lập của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Những bản án của toà án quân sự sẽ đem thi hành ngay, đương sự không có quyền chống án, trừ trường hợp bản án tuyên tử hình thì người phạm tội có quyền đệ đơn lên Chủ tịch nước xin ân giảm.

Để tăng cường cho hệ thống toà án, ngày 02/01/1946, Chủ tịch Chính phủ ban hành Sắc lệnh số 13/SL quy định tổ chức toà án và các ngạch thẩm phán. Theo Sắc lệnh số 13/SL ngày 24/01/1946 thì hệ thống toà án nước ta gồm có:

- Các toà án thượng thẩm ở cấp kì, ở mỗi kì có một toà thượng thẩm;
- Các toà đệ nhị cấp ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- Các toà sơ cấp ở huyện, quận, châu, phủ.

Ở các xã có ban tư pháp xã do ban thường vụ hành chính xã đảm nhiệm.

Về ngạch thẩm phán, Sắc lệnh số 13/SL quy định có hai ngạch thẩm phán đó là ngạch thẩm phán sơ cấp và ngạch thẩm phán đệ nhị cấp. Thẩm phán sơ cấp làm việc ở toà sơ cấp. Thẩm phán đệ nhị cấp làm việc ở toà đệ nhị cấp và toà thượng thẩm.

Các thẩm phán chia làm hai loại: Thẩm phán buộc tội và thẩm phán xử án. Thẩm phán đệ nhị cấp và thẩm phán toà thượng thẩm do Chủ tịch nước bổ nhiệm. Thẩm phán của toà sơ cấp do Bộ trưởng Bộ tư pháp bổ nhiệm. Các phụ thẩm nhân dân khi tham gia xét xử tiểu hình chỉ có quyền đóng góp ý kiến chứ không có quyền quyết định, còn khi tham gia xét xử đại hình thì có quyền quyết định cùng thẩm phán.

Hệ thống toà án tư pháp do Bộ tư pháp quản lí, những nơi chưa có điều kiện thành lập được toà án, các việc tư pháp vẫn do uỷ ban hành chính đảm nhiệm.

Đến ngày 09/11/1946, Quốc hội khoá I, kì họp thứ 2 đã thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta, bản hiến pháp dân chủ nhân dân làm cơ sở pháp lí cho việc xác định chế độ chính trị-xã hội và xây dựng bộ máy nhà nước kiểu mới. Theo Hiến pháp năm 1946 thì hệ thống toà án ở nước ta gồm có:

- Toà án tối cao;
- Các toà án phúc thẩm;
- Các toà án đệ nhị cấp;

- Các toà án sơ cấp.

Các toà án này được tổ chức theo cấp xét xử chứ không tổ chức theo đơn vị hành chính-lãnh thổ như sau này.

Theo Hiến pháp năm 1946 và Sắc lệnh số 13/SL ngày 24/01/1946 thì các toà án được tổ chức và hoạt động theo các nguyên tắc sau đây:

- Nguyên tắc bổ nhiệm thẩm phán: Các thẩm phán đều do Chính phủ bổ nhiệm;

- Khi xét xử việc hình thì phải có phụ thẩm nhân dân tham gia;

- Khi xét xử các thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật, các cơ quan khác không được can thiệp;

- Các phiên toà đều công khai, trừ trường hợp đặc biệt;

- Bị cáo được quyền tự bào chữa hoặc nhờ luật sư;

- Quốc dân thiểu số có quyền dùng tiếng nói của mình trước toà án.

Sau ngày 19/12/1946, nhân dân cả nước bước vào thời kì kháng chiến trường kì gian khổ chống thực dân Pháp và bảo vệ chính quyền cách mạng. Để củng cố và tăng cường kỉ luật trong quân đội nhân dân, ngày 16/12/1947, Chủ tịch Chính phủ ban hành Sắc lệnh số 19/SL tổ chức các toà án binh trên toàn cõi Việt Nam. Đến ngày 25/4/1947 thành lập Toà án binh tối cao. Ngày 05/7/1947, Chủ tịch Chính phủ ban hành Sắc lệnh số 59/SL về thành lập Toà án binh khu trung ương. Các toà án binh có thẩm quyền xét xử những quân nhân phạm tội hoặc những người khác phạm tội mà gây thiệt hại cho quân đội.

Như vậy, trong thời kì này, ở nước ta tồn tại ba loại toà án: Các toà án quân sự, các toà án binh và các toà án tư pháp. Tất cả các toà án đều phục vụ nhiệm vụ kháng chiến, kiến quốc của đất nước, bảo vệ thành quả của Cách mạng tháng Tám, bảo vệ Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà.

Trong những năm 1950, Nhà nước cải cách bộ máy tư pháp và luật lệ tố tụng nhằm dân chủ hoá trong hoạt động của hệ thống toà

án, bảo đảm cho toà án xét xử nhanh chóng và kịp thời. Ngày 22/5/1950, Chủ tịch Chính phủ ban hành Sắc lệnh số 85/SL về cải cách bộ máy tư pháp và luật tố tụng. Theo Sắc lệnh này, toà án sơ cấp nay gọi là toà án nhân dân huyện, toà án đệ nhị cấp nay gọi là toà án nhân dân tỉnh, hội đồng phúc án nay gọi là toà phúc thẩm; phụ thẩm nhân dân đổi thành hội thẩm nhân dân; khi xét xử hoặc bào chữa, thẩm phán và luật sư không mặc áo chùng đen; hội thẩm nhân dân được tham gia xét xử các vụ án hình sự và các vụ án dân sự; khi xét xử hội thẩm ngang quyền với thẩm phán; tăng cường thẩm quyền cho ban tư pháp xã về việc phạt vi cảnh; thành lập hội đồng hoà giải tại mỗi huyện nhằm mục đích giao cho nhân dân trực tiếp phụ trách việc hoà giải tất cả các việc hộ, kể cả việc li dị mà từ trước đến nay chỉ có chánh án toà án nhân dân cấp tỉnh mới có thẩm quyền.

Sau khi hoà bình lập lại ở miền Bắc, Nhà nước lại tiếp tục cải cách các cơ quan tư pháp. Tháng 4/1958, Quốc hội đã quyết định thành lập Toà án nhân dân tối cao và Viện công tố trung ương. Hai cơ quan này không chịu sự quản lí về mặt tổ chức của Bộ tư pháp mà chỉ trực thuộc Hội đồng Chính phủ. Ngày 01/7/1959, Thủ tướng Chính phủ ban hành Nghị định số 256/TTg quy định tổ chức và nhiệm vụ của viện công tố. Ngày 29/8/1959, Thủ tướng ban hành Nghị định số 321/TTg về thành lập viện công tố phúc thẩm. Theo các văn bản pháp luật này thì các công tố uỷ viên không nằm trong tổ chức của các toà án. Các viện công tố được thành lập từ trung ương đến cấp huyện tạo thành hệ thống độc lập nằm trong tổ chức bộ máy nhà nước.

Ngày 31/12/1959, Quốc hội khoá I, kì họp thứ 11 đã thông qua Hiến pháp sửa đổi. Hiến pháp năm 1959 quy định lại vị trí của toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân. Đây là hai hệ thống cơ quan nhà nước có chức năng khác nhau. Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội thành lập và phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội chứ không trực thuộc Hội đồng Chính phủ như trước đây.

Trên cơ sở của Hiến pháp năm 1959, Quốc hội đã ban hành Luật tổ chức toà án nhân dân ngày 14/7/1960. Theo Hiến pháp năm 1959 và Luật tổ chức toà nhân dân năm 1960, hệ thống toà án nhân dân gồm có:

- Toà án nhân dân tối cao;
- Các toà án nhân dân địa phương;
- Các toà án quân sự.

Trong trường hợp xét xử các vụ án đặc biệt, Quốc hội có thể thành lập toà án đặc biệt.

Hiến pháp năm 1959 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1960 quy định chế độ bầu thẩm phán thay thế cho chế độ bổ nhiệm thẩm phán trước đó; thẩm phán toà án nhân dân địa phương do hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra; các toà án nhân dân được thành lập theo đơn vị hành chính-lãnh thổ; việc quản lí về tổ chức của toà án nhân dân địa phương do Toà án nhân dân tối cao đảm nhiệm.

Với thắng lợi của chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử, ngày 30/4/1975 miền Nam hoàn toàn giải phóng, đất nước thống nhất. Nhiệm vụ cách mạng của nước ta là xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong phạm vi cả nước. Ngày 18/12/1980, Quốc hội khoá VI, kì họp thứ 7 đã thông qua Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Ngoài việc kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1959 về toà án nhân dân, Hiến pháp năm 1980 đã có nhiều quy định mới như: Trong trường đặc biệt hoặc trong trường hợp cần xét xử những vụ án đặc biệt thì ngoài Quốc hội, Hội đồng nhà nước cũng có thể thành lập toà án đặc biệt (theo Hiến pháp năm 1959 chỉ Quốc hội mới có thẩm quyền thành lập toà án đặc biệt); ở cơ sở, thành lập các tổ chức thích hợp để giải quyết những vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân theo quy định của pháp luật; các bản án, quyết định của toà án nhân dân có hiệu lực pháp luật phải được các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân tôn trọng, tất cả mọi người và đơn vị hữu quan phải nghiêm chỉnh chấp hành.

Cụ thể hoá những quy định của Hiến pháp năm 1980 về toà

án nhân dân, Quốc hội đã thông qua Luật tổ chức toà án nhân dân ngày 03/7/1981. So với Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1960 thì Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1981 có một số quy định mới như sau: Việc quản lí toà án nhân dân địa phương do Bộ tư pháp đảm nhiệm; mở rộng thẩm quyền xét xử theo thủ tục giám đốc thẩm hoặc tái thẩm những bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của toà án cấp dưới bị kháng nghị vì có sự vi phạm pháp luật tố tụng hoặc phát hiện có những tình tiết mới có thể làm thay đổi cơ bản nội dung của bản án hoặc quyết định mà toà án không biết được khi ra bản án hoặc quyết định đó; quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức hữu quan và mọi công dân trong việc tôn trọng và nghiêm chỉnh chấp hành những bản án và quyết định đã có hiệu lực pháp luật của toà án nhân dân; toà án có quyền kiến nghị với cơ quan, tổ chức khắc phục những thiếu sót trong hoạt động quản lí. Các tổ chức nói trên có trách nhiệm trả lời cho toà án nhân dân về kiến nghị đó.

Để phục vụ cho nhiệm vụ cách mạng của thời kì đổi mới do Đảng cộng sản Việt Nam khởi xướng và lãnh đạo, ngày 15/4/1992, Quốc hội khoá VIII, kì họp thứ 11 đã thông qua Hiến pháp năm 1992. Kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1980 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1981 về tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân, Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1992 đã có những điểm mới sau đây:

- Thực hiện chế độ bổ nhiệm thẩm phán thay thế cho chế độ bầu thẩm phán trước đó. Thẩm phán toà án nhân dân các cấp đều do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức;

- Thành lập các toà án khác do luật định.

Ngày 28/12/1993, Quốc hội khoá IX, kì họp thứ 7 đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1992. Luật này đã quy định thành lập toà kinh tế thuộc cơ cấu tổ chức của Toà án nhân dân tối cao và các toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để giải quyết các vụ án kinh tế và

giải quyết các yêu cầu phá sản doanh nghiệp. Ngày 28/10/1995, Quốc hội khoá IX, kì họp thứ 8 đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1992 (lần thứ 2). Luật này quy định thành lập toà lao động và toà hành chính thuộc cơ cấu tổ chức của Toà án nhân dân tối cao và các toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để giải quyết các tranh chấp lao động, cuộc đình công và các vụ án hành chính.

Để thực hiện các quan điểm, tư tưởng chỉ đạo của Đảng về xây dựng, hoàn thiện bộ máy nhà nước cũng như những yêu cầu cụ thể về đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, trong đó có toà án nhân dân đã được đề ra trong Văn kiện của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ chính trị "Về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới" và cụ thể hoá Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) về tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân, Quốc hội khoá X, kì họp thứ 11 đã thông qua Luật tổ chức toà án nhân dân ngày 02/4/2002.

So với Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1992 thì Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2002 có những quy định mới về tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân. Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2002 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thẩm phán và hội thẩm toà án nhân dân năm 2011 vẫn quy định chế độ bổ nhiệm thẩm phán nhưng khác với trước đó là Chủ tịch nước chỉ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, còn thẩm phán trung cấp, thẩm phán sơ cấp do Chánh án Toà án nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của các hội đồng tuyển chọn thẩm phán; Toà án nhân dân tối cao quản lí các toà án nhân dân địa phương, các toà án quân sự về tổ chức, quy định việc tiêu chuẩn hoá đội ngũ thẩm phán và hội thẩm toà án nhân dân. Ngoài những tiêu chuẩn về phẩm chất chính trị, phẩm chất đạo đức, sức khoẻ, các thẩm phán còn phải có trình độ cử nhân luật và đã được đào tạo về nghiệp vụ xét xử, có thời gian công tác thực tiễn theo quy

định của pháp luật. Hội thẩm phải có kiến thức pháp lí cần thiết. Thẩm phán và hội thẩm toà án nhân dân khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình mà gây thiệt hại thì phải bồi hoàn thiệt hại theo quy định của pháp luật. Toà án nhân dân tối cao không còn thẩm quyền xét xử theo trình tự sơ thẩm đồng thời là chung thẩm nhằm bảo đảm quyền kháng nghị của toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân, quyền kháng cáo của các chủ thể khác theo trình tự phúc thẩm. Vì Toà án nhân dân tối cao không xét xử sơ thẩm đồng thời là chung thẩm cho nên Toà án nhân dân tối cao không có hội thẩm nhân dân. Trong cơ cấu tổ chức của Toà án nhân dân tối cao, cơ quan thường trực của Hội đồng thẩm phán Toà án tối cao là Uỷ ban thẩm phán đã được bãi bỏ nhằm giảm bớt cấp có thẩm quyền xét xử theo trình tự giám đốc thẩm hoặc tái thẩm ở Toà án nhân dân tối cao.

Thực hiện Nghị quyết của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng cộng sản Việt Nam về việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992: "*Khẩn trương nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) phù hợp với tình hình mới, tiếp tục xây dựng, từng bước hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các quyết định của các cơ quan công quyền*", ngày 6/8/2011 tại kì họp thứ 2, Quốc hội khoá XIII đã ra nghị quyết số 06/2001/QH13 "về việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 và thành lập Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992". Ngày 28/11/2013, Quốc hội khoá XIII, kì họp thứ 6 đã thông qua Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cụ thể hoá quy định của Hiến pháp năm 2013 về toà án nhân dân, Quốc hội khoá XIII, kì họp thứ 8 đã thông qua Luật tổ chức toà án nhân dân ngày 24/11/2014. Theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014, toà án nhân dân có một số điểm mới sau:

- Về chức năng của toà án: Toà án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp.

- Về nhiệm vụ của toà án: Toà án nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ công lí, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

Bằng hoạt động xét xử, toà án góp phần giáo dục công dân trung thành với Tổ quốc, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật, tông trọng những quy tắc của cuộc sống xã hội, ý thức đấu tranh phòng, chống tội phạm, vi phạm pháp luật khác.

- Về quyền hạn: Toà án nhân danh nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam xét xử các vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động, hành chính và giải quyết các việc khác theo quy định của pháp luật.

- Về hệ thống tổ chức của toà án nhân dân: Toà án nhân dân gồm Toà án nhân dân tối cao; toà án nhân dân cấp cao; toà án nhân dân cấp tỉnh; toà án nhân dân cấp huyện; toà án quân sự. Các toà án nhân dân được tổ chức độc lập theo thẩm quyền xét xử.

- Về các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân, Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 đã sửa đổi, bổ sung một số nguyên tắc để bảo đảm tính khoa học và tính khả thi trong tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân.

Tóm lại, sự hình thành và phát triển của toà án nhân dân luôn gắn liền với quá trình hình thành và phát triển của bộ máy nhà nước. Cùng với các cơ quan nhà nước khác, toà án nhân dân đã và đang góp phần quan trọng vào sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

II. CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA TOÀ ÁN NHÂN DÂN

1. Chức năng của toà án nhân dân

Khoản 1 Điều 102 Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Toà án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp"*. Theo nguyên tắc tập quyền

xã hội chủ nghĩa, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Trong tổ chức bộ máy nhà nước, Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, toà án thực hiện quyền tư pháp.

Hoạt động xét xử của toà án nhân dân có các đặc điểm khác so với việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của các cơ quan nhà nước khác như sau:

- Chỉ có toà án nhân dân mới có thẩm quyền xét xử các vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động, hành chính và giải quyết những việc khác theo quy định của pháp luật. Trong quá trình xét xử, toà án xem xét đầy đủ, khách quan, toàn diện các tài liệu, chứng cứ đã thu thập trong quá trình tố tụng, căn cứ vào kết quả tranh tụng ra bản án, quyết định việc có tội hoặc không có tội, áp dụng hoặc không áp dụng hình phạt, biện pháp tư pháp, quyết định về quyền và nghĩa vụ tài sản, quyền nhân thân. Khi xét xử, toà án đều nhân danh nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bản án và quyết định của toà án mang tính quyền lực nhà nước.

- Do kết quả xét xử của toà án nhân dân mà cơ quan, tổ chức, cá nhân được hưởng các quyền hoặc phải thực hiện nghĩa vụ pháp lí nhất định. Bản án, quyết định của toà án nhân dân mang tính bắt buộc đối với bị cáo hoặc đương sự cho nên hoạt động xét xử của toà án phải tuân theo thủ tục tố tụng nghiêm ngặt. Các thủ tục này được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật như: Bộ luật tố tụng hình sự, Bộ luật tố tụng dân sự, Luật tố tụng hành chính. Nếu vi phạm các quy định của luật tố tụng thì bản án, quyết định của toà án nhân dân có thể bị kháng cáo, kháng nghị để toà án cấp trên xét xử theo các thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm hoặc tái thẩm nhằm khắc phục, sửa chữa các sai sót trong các bản án, quyết định của toà án.

- Việc xét xử của toà án nhân dân có tính quyết định cuối cùng

khi giải quyết các vụ việc pháp lí. Trong nhiều trường hợp, sau khi các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền đã giải quyết nhưng đương sự không đồng ý với cách giải quyết đó và yêu cầu toà án nhân dân giải quyết, toà án nhân dân có thể xem xét và quyết định. Quyết định của toà án nhân dân có thể thay thế cho các quyết định đã giải quyết trước đó và quyết định của toà án nhân dân là quyết định cuối cùng.

- Hoạt động xét xử của toà án nhân dân là hoạt động áp dụng pháp luật nhưng hoạt động áp dụng pháp luật này mang tính chính xác và khoa học, bởi vì khi xây dựng luật, các nhà làm luật không thể dự liệu hết tất cả những hành vi, hoàn cảnh, tình tiết của từng vụ việc, vụ án cụ thể. Vì vậy, các thẩm phán và hội thẩm phải nghiên cứu kĩ, toàn diện điều kiện khách quan, chủ quan có liên quan đến vụ án cụ thể, lựa chọn quy phạm pháp luật phù hợp và phân tích làm sáng tỏ nội dung, ý nghĩa của các quy phạm pháp luật đối với từng vụ án một cách hợp tình, hợp lí, áp dụng quy phạm pháp luật đúng đắn để có được phán quyết chính xác, đúng pháp luật.

2. Nhiệm vụ của toà án nhân dân

Trong tổ chức bộ máy nhà nước, mỗi hệ thống các cơ quan nhà nước đều có chức năng, nhiệm vụ nhất định. Trong những nhiệm vụ của toà án nhân dân có những nhiệm chung, cơ bản lâu dài của toàn ngành toà án, có những nhiệm vụ cụ thể của từng cấp toà án. Về nhiệm vụ chung của toà án nhân dân, tại Hội nghị tư pháp toàn quốc ngày 22/3/1957, Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: *"Tư pháp cần góp phần của mình là thực hiện chế độ pháp trị, giữ vững và bảo vệ quyền lợi của nhân dân, bảo vệ chế độ dân chủ của ta. Đó là nhiệm vụ tích cực đồng thời có một nhiệm vụ nữa là ngăn ngừa trừng trị những kẻ âm mưu phá hoại chế độ ta, phá hoại lợi ích của nhân dân"*.

Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Toà án nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ công lí, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và*

lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân" (khoản 3 Điều 102).

Điểm mới trong nhiệm vụ của toà án nhân dân theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 là toà án bảo vệ công lí, bảo vệ quyền con người. Trong điều kiện hội nhập quốc tế toàn diện như hiện nay, khi mà Việt Nam đã tham gia và đã là thành viên của nhiều tổ chức quốc tế, phê chuẩn, tham gia một số công ước quốc tế về quyền con người như: Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người ngày 10/12/1948; Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị ngày 16/12/1966; Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hoá, xã hội ngày 16/12/1966, toà án không những bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân Việt Nam mà còn bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân nước ngoài, người không quốc tịch ở Việt Nam. Hiện nay, Việt Nam là thành viên của Hội đồng nhân quyền quốc tế khoá 2014 - 2016. Bằng hoạt động xét xử của mình, toà án nhân dân bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh, thống nhất và pháp chế xã hội chủ nghĩa được tôn trọng. Mọi hành vi xâm phạm đến quyền làm chủ của nhân dân, đến tài sản của Nhà nước, của tập thể, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân đều phải được xử lí nghiêm minh, kịp thời. Việc xét xử của toà án nhân dân phải đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, không để lọt tội phạm và làm oan người vô tội.

Thông qua việc xét xử nghiêm minh các hành vi phạm tội, toà án nhân dân không những trừng phạt người phạm tội mà còn răn đe, giáo dục mọi người tôn trọng và thực hiện nghiêm chỉnh quy định của pháp luật. Để thực hiện tốt nhiệm vụ giáo dục, toà án nhân dân phải thực hiện đầy đủ và nghiêm túc các thủ tục tố tụng khi tiến hành giải quyết vụ án. Đối với vụ án được đưa ra xét xử công khai, toà án nhân dân cần chú trọng đến hình thức và nội dung của phiên toà, tăng cường xét xử lưu động ở nơi xảy ra vụ án để tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật. Mọi tội phạm, mọi tranh chấp pháp lí phải được toà án nhân dân xét xử

đúng pháp luật. Các thẩm phán và hội thẩm toà án nhân dân phải thực sự chí công vô tư trong quá trình xét xử. Các bản án, quyết định của toà án phải bảo đảm nguyên tắc: "Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật". Tại Hội nghị học tập của cán bộ ngành tư pháp năm 1950, Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: "*Trong công tác xử án phải công bằng, liêm khiết, trong sạch. Như thế cũng chưa đủ. Không thể chỉ hạn chế hoạt động của mình trong khung toà án. Phải gần dân, hiểu dân, giúp dân, học dân, giúp dân, học dân để giúp mình thêm liêm khiết, thêm công bằng*".

III. CÁC NGUYÊN TẮC TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TOÀ ÁN NHÂN DÂN

Trong tổ chức bộ máy nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, toà án nhân dân là một trong bốn hệ thống các cơ quan nhà nước hợp thành. Toà án nhân dân thực hiện chức năng xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, vì vậy tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân vừa phải thực hiện các nguyên tắc chung trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước như: Nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; nguyên tắc Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội; nguyên tắc tập trung dân chủ; nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa v.v. vừa phải thực hiện các nguyên tắc riêng do pháp luật quy định. Các nguyên tắc này được quy định trong Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014. Việc tuân theo các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân có ý nghĩa quan trọng, nó bảo đảm cho toà án nhân dân xét xử khách quan, đúng người, đúng tội, đúng pháp luật đồng thời bảo đảm cho bị can, bị cáo và đương sự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ.

1. Nguyên tắc toà án nhân dân được tổ chức độc lập theo thẩm quyền xét xử

Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp năm 1946 quy định tổ chức của toà án theo cấp xét xử, hệ thống toà án gồm: Toà án tối cao, các toà án phúc thẩm, các toà án đệ nhị cấp và sơ cấp.

Hiến pháp các năm 1959, 1980, 1992 quy định tổ chức toà án theo đơn vị hành chính lãnh thổ. Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định: "*Các toà án nhân dân được tổ chức độc lập theo thẩm quyền xét xử*" (Điều 5).

Với đặc thù chức năng xét xử của toà án nhân dân và những yêu cầu của nguyên tắc: "*Thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của thẩm phán, hội thẩm dưới bất kì hình thức nào*", Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định các toà án nhân dân được tổ chức độc lập theo thẩm quyền xét xử để bảo đảm cho việc xét xử của toà án không bị lệ thuộc hoặc chịu tác động không khách quan đến việc xét xử. Nếu xét về hệ thống tổ chức của toà án nhân dân theo Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 thì hệ thống toà án nhân dân gồm: Toà án nhân dân tối cao, toà án nhân dân cấp cao, toà án nhân dân cấp tỉnh, toà án nhân dân cấp huyện, toà án quân sự nhưng về nguyên tắc thì hệ thống toà án nhân dân được tổ chức độc lập theo thẩm quyền xét xử.

2. Nguyên tắc bổ nhiệm thẩm phán; bầu, cử hội thẩm nhân dân

Theo Hiến pháp năm 1946, thẩm phán các toà án đều do Chính phủ bổ nhiệm. Đến Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và các Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1960, năm 1981 thì thẩm phán toà án nhân dân tối cao do Uỷ ban thường vụ Quốc hội bổ nhiệm (Hiến pháp năm 1959), Hội đồng nhà nước cử (Hiến pháp năm 1980). Thẩm phán các toà án nhân dân địa phương đều do cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp bầu và bãi miễn. Hiến pháp năm 1992 ra đời đã thay thế chế độ bầu thẩm phán bằng chế độ bổ nhiệm thẩm phán. Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán toà án nhân dân các cấp. Theo Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001), Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2002 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của pháp lệnh thẩm phán và hội thẩm toà án nhân dân năm 2011 thì Chánh án Toà án nhân dân tối cao do Quốc hội bầu, miễn nhiệm,

bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước; phó chánh án và thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, Chánh án, phó chánh án Toà án quân sự trung ương do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức; thẩm phán trung cấp, thẩm phán sơ cấp do Chánh án Toà án nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của các hội đồng tuyển chọn thẩm phán; chánh án, phó chánh án toà án nhân dân địa phương do Chánh án Toà án tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất với thường trực hội đồng nhân dân địa phương; chánh án, phó chánh án toà án quân sự quân khu và tương đương, toà án quân sự khu vực do Chánh án Toà án nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ quốc phòng.

Cụ thể hoá Hiến pháp năm 2013 về toà án nhân dân, ngày 06/01/2014, Uỷ ban thường vụ Quốc hội ra Nghị quyết số 719/2014/UBTVQH13 về hướng dẫn thực hiện khoản 2 Điều 2 Nghị quyết của Quốc hội số 64/2013/QH13 ngày 28/11/2013 quy định một số điểm thi hành Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và cụ thể hoá Hiến pháp năm 2013, Quốc hội đã ban hành Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014. Theo quy định của Nghị quyết số 719/2014/UBTVQH13 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 nguyên tắc bổ nhiệm thẩm phán có hai điểm mới so với Hiến pháp năm 1992:

Thứ nhất, Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các ngạch thẩm phán toà án các cấp.

Thứ hai, việc bổ nhiệm thẩm phán Toà án nhân dân tối cao phải có thêm thủ tục phê chuẩn của Quốc hội. Chánh án Toà án nhân dân tối cao trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm thẩm phán Toà án nhân dân tối cao. Căn cứ vào nghị quyết phê chuẩn của Quốc hội, Chủ tịch nước bổ nhiệm thẩm phán Toà án nhân dân tối cao.

Nhiệm kì đầu của thẩm phán là 5 năm, trường hợp được bổ nhiệm lại hoặc được bổ nhiệm vào ngạch thẩm phán khác thì nhiệm kì tiếp theo là 10 năm.

Việc thực hiện chế độ bổ nhiệm thẩm phán sẽ giúp cho Nhà nước chọn được những người có đủ tiêu chuẩn thực hiện chức năng xét xử của toà án nhân dân. Các thẩm phán được bổ nhiệm sẽ có điều kiện để tích lũy kinh nghiệm xét xử đồng thời nâng cao ý thức, trách nhiệm cá nhân cũng như tính độc lập trong công tác xét xử của thẩm phán.

- Đối với hội thẩm toà án nhân dân hoặc hội thẩm quân nhân được thực hiện theo chế độ bầu hoặc cử.

- Đối với hội thẩm toà án nhân dân do hội đồng nhân dân cùng cấp bầu theo sự lựa chọn và giới thiệu của uỷ ban mặt trận tổ quốc cùng cấp.

Chánh án toà án nhân dân sau khi thống nhất với uỷ ban mặt trận tổ quốc Việt Nam cùng cấp đề nghị hội đồng nhân dân miễn nhiệm, bãi nhiệm.

- Hội thẩm quân nhân toà án quân sự quân khu và tương đương do Chủ nhiệm Tổng cục chính trị quân đội nhân dân Việt Nam cử theo sự giới thiệu của cơ quan chính trị quân khu, quân đoàn, quân chủng, tổng cục hoặc cấp tương đương.

Chánh án toà án quân sự quân khu và tương đương sau khi thống nhất với cơ quan chính trị quân khu, quân đoàn, quân chủng, tổng cục hoặc cấp tương đương đề nghị chủ nhiệm tổng cục chính trị quân đội nhân dân Việt Nam miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm quân nhân toà án quân sự quân khu và tương đương.

Hội thẩm quân nhân toà án quân sự khu vực do chủ nhiệm chính trị quân khu, quân đoàn, tổng cục hoặc cấp tương đương cử theo sự giới thiệu của cơ quan chính trị sư đoàn hoặc cấp tương đương.

Chánh án toà án quân sự khu vực sau khi thống nhất với cơ quan chính trị sư đoàn hoặc cấp tương đương đề nghị chính uỷ quân khu, quân đoàn, quân chủng, tổng cục hoặc cấp tương đương miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm quân nhân toà án quân sự khu vực.

Nhiệm kì của hội thẩm nhân dân toà án nhân dân địa phương

theo nhiệm kì của hội đồng nhân dân đã bầu ra hội thẩm nhân dân.

Nhiệm kì của hội thẩm quân nhân là 5 năm kể từ ngày được cử.

3. Nguyên tắc việc xét xử sơ thẩm của toà án nhân dân có hội thẩm tham gia, trừ trường hợp xét xử theo thủ tục rút gọn

Với bản chất Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, nguyên tắc việc xét xử sơ thẩm có hội thẩm tham gia khẳng định tính dân chủ của chế độ, coi công dân là chủ đất nước, có quyền tham gia quản lí nhà nước với nhiều hình thức khác nhau, trong đó có quyền tham gia vào hoạt động xét xử của toà án.

Hội thẩm là những người lao động sống và làm việc gần gũi với cuộc sống mọi mặt của nhân dân, thay mặt nhân dân tham gia vào hoạt động xét xử của toà án, bảo đảm cho việc xét xử của toà án đúng đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, phù hợp với nguyện vọng của nhân dân, sát với thực tế của vụ án.

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014, nguyên tắc này có điểm mới so với trước đó là hội thẩm chỉ tham gia xét xử các vụ án ở trình tự sơ thẩm và hội thẩm không còn ngang quyền với thẩm phán. Nguyên tắc trên sẽ góp phần khắc phục những hạn chế trước đây, cụ thể:

Thứ nhất, trước đây khi xét xử vụ án theo trình tự sơ thẩm thì phải có hội thẩm nhân dân tham gia và khi xét xử vụ án ở trình tự phúc thẩm, trong trường hợp do pháp luật tố tụng quy định thì cũng phải có hội thẩm nhân dân tham gia, vì vậy trong nhiều trường hợp, nếu phiên toà không có hội thẩm nhân dân tham gia thì phải hoãn phiên toà, toà án không thực hiện đúng kế hoạch xét xử đã đề ra và dẫn đến việc tồn đọng án.

Thứ hai, theo Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 thì Toà án nhân dân tối cao không còn thẩm quyền xét xử sơ thẩm đồng thời là chung thẩm, vì vậy ở Toà án nhân dân tối cao không có hội thẩm nhân dân.

Thứ ba, khi xét xử, hội thẩm ngang quyền với thẩm phán, mà thẩm phán là người làm công tác xét xử chuyên nghiệp, có trình độ và nghiệp vụ chuyên môn theo quy định của pháp luật, còn hội thẩm chỉ là người xét xử không chuyên nghiệp nhưng khi biểu quyết thì theo nguyên tắc "toà án xét xử tập thể và biểu quyết theo đa số". Nếu hội thẩm biểu quyết khác với quyết định của thẩm phán thì vẫn phải quyết định theo đa số, vì vậy trong nhiều trường hợp có thể không phản ánh đúng nội dung của bản án, của vụ án.

Những trường hợp xét xử theo thủ tục rút gọn do luật tố tụng quy định. Theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2003 thì thủ tục rút gọn chỉ được áp dụng khi có đủ các điều kiện sau đây: Người thực hiện hành vi phạm tội bị bắt quả tang; sự việc phạm tội đơn giản, chứng cứ rõ ràng; tội phạm thực hiện là tội phạm ít nghiêm trọng; người phạm tội có căn cước, lai lịch rõ ràng.

4. Nguyên tắc thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp và việc xét xử của thẩm phán, hội thẩm

Nguyên tắc này được quy định từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 2013 và các Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1960, 1981, 1992, 2002, 2014. Để bảo đảm nguyên tắc thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, Hiến pháp năm 2013 đã có sự sửa đổi mang tính đột phá: "*Thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp và việc xét xử của thẩm phán, hội thẩm*" nhằm chống lại sự can thiệp của cơ quan, tổ chức, cá nhân vào việc xét xử của thẩm phán, hội thẩm, bảo đảm cho các phán quyết của toà án khách quan, toàn diện, đúng pháp luật. Tuy nhiên, khi hướng dẫn thi hành pháp luật và áp dụng pháp luật cần làm rõ giữa vai trò lãnh đạo của các cơ quan, tổ chức của Đảng với sự can thiệp của các cơ quan, tổ chức khác nhằm tránh sự lạm dụng hoặc tuỳ tiện của các cơ quan, tổ chức của Đảng trong việc lãnh

đạo toà án nhân dân.

Nguyên tắc này bắt nguồn từ nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa, nó bảo đảm cho toà án nhân dân xét xử khách quan, đúng pháp luật để bảo vệ trật tự pháp luật xã hội chủ nghĩa. Nội dung của nguyên tắc này được thể hiện:

- Khi xét xử các vụ án ở các trình tự tố tụng, thẩm phán và hội thẩm nhân dân chỉ căn cứ vào chứng cứ vào các quy phạm pháp luật cần được áp dụng để giải quyết vụ việc và ra bản án, quyết định cụ thể, không phụ thuộc vào bất cứ sự can thiệp của bất kì ai.

- Khi xét xử, các thành viên trong hội đồng xét xử độc lập với nhau trong việc xác định chứng cứ, lựa chọn các quy phạm pháp luật cần được áp dụng để định tội và lượng hình đối với các vụ án hình sự, quyết định quyền và nghĩa vụ của các đương sự trong vụ án dân sự và các vụ án khác.

- Đối với một bản án có thể phải xét xử nhiều lần theo các thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm hoặc tái thẩm. Đối với các bản án xét xử sơ thẩm thì không phải xin ý kiến chỉ đạo của toà án cấp trên. Ngược lại, khi xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm hoặc tái thẩm không lệ thuộc vào chứng cứ, kết luận và quyết định của toà án đã xét xử sơ thẩm mà phải tự mình xác định chứng cứ, quy phạm pháp luật cần được áp dụng để có phán quyết cụ thể.

Nguyên tắc trên đòi hỏi thẩm phán và hội thẩm nhân dân phải luôn luôn đề cao ý thức trách nhiệm cá nhân với tư cách là người nhân danh Nhà nước thực hiện chức năng xét xử để bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Đối với Nhà nước phải có cơ chế, chính sách, pháp luật bảo đảm cho thẩm phán, hội thẩm nhân dân có đủ điều kiện để thực hiện xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Để bảo đảm cho nguyên tắc này, Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định cá nhân, cơ quan, tổ chức có hành vi can thiệp và việc xét xử của thẩm phán, hội thẩm thì tuỳ theo tính chất, mức

độ vi phạm mà xử lí kỉ luật, xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật.

5. Nguyên tắc toà án xét xử kịp thời, công bằng, công khai

Nguyên tắc này được quy định từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 2013 và các Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1960, 1981, 1992, 2002, 2014.

Khác với quy định của Hiến pháp năm 1992: "*Toà án nhân dân xét xử công khai, trừ trường hợp do luật định*", Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Toà án xét xử công khai. Trong trường hợp đặc biệt cần giữ bí mật của Nhà nước, thuần phong, mĩ tục của dân tộc, bảo vệ người chưa thành niên hoặc giữ bí mật đời tư theo yêu cầu chính đáng của đương sự, toà án nhân dân có thể xét xử kín*" (khoản 3 Điều 103). Cụ thể hoá Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định: "*Toà án nhân dân xét xử kịp thời trong thời hạn luật định, bảo đảm công bằng*" để bảo đảm cho việc xét xử của toà án đúng thời gian, quy trình đã quy định trong luật tố tụng, bảo bảm tính pháp chế trong việc xét xử của toà án.

Mục đích của nguyên tắc này để thu hút đông đảo nhân dân tham gia kiểm tra, giám sát đối với hoạt động xét xử của toà án nhân dân đồng thời nâng cao công tác giáo dục ý thức pháp luật trong nhân dân, thu hút nhân dân tham gia tích cực vào cuộc đấu tranh phòng chống tội phạm và các vi phạm pháp luật khác. Hình phạt của bản án, quyết định hình sự không chỉ nhằm trừng phạt mà còn mục đích răn đe, phòng ngừa, giáo dục.

Nguyên tắc trên được thể hiện ở chỗ toà án nhân dân phải có kế hoạch xét xử các vụ án trong thời hạn luật tố tụng quy định. Kế hoạch xét xử được phải niêm yết công khai tại trụ sở của toà án. Toà án phải thông báo cho chính quyền xã, phường, thị trấn nơi cư trú và làm việc cuối cùng của bị cáo đồng thời phải thông báo cho bị cáo, người bị hại (vụ án hình sự), đương sự và những người có liên quan đến vụ án biết về thời gian, địa điểm xử án. Đối với những vụ án quan trọng, toà án phải thông báo trên các phương

tiện thông tin đại chúng để nhân dân biết. Về nguyên tắc, việc xử án được thực hiện tại phòng xử án của toà án nhưng toà án có thể xét xử lưu động ở nơi xảy ra vụ án để tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật.

Tại các phiên toà, mọi công dân đủ 16 tuổi trở lên có quyền tham dự phiên toà (đối với các phiên toà hình sự). Ngoài xét xử công khai, toà án nhân dân có thể xét xử kín để giữ bí mật của Nhà nước, thuần phong, mĩ tục dân tộc, bảo vệ người chưa thành niên hoặc giữ bí mật đời tư theo yêu cầu chính đáng của đương sự.

6. Nguyên tắc toà án xét xử tập thể và quyết định theo đa số, trừ trường hợp xét xử theo thủ tục rút gọn

Nguyên tắc này được quy định từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 2013 và các Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1960, 1981, 1992, 2002, 2014.

Xét xử là hoạt động đặc thù do toà án nhân dân thực hiện để bảo vệ công lí, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Bằng bản án, quyết định của toà án mà cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân được hưởng các quyền hoặc phải thực hiện các nghĩa vụ pháp lí nhất định. Vì vậy, việc xét xử của toà án phải khách quan, đúng pháp luật. Muốn có bản án, quyết định khách quan, đúng pháp luật đòi hỏi phải phát huy trí tuệ tập thể. Do vậy, khi xét xử các vụ án ở các trình tự tố tụng đều phải thành lập hội đồng xét xử, trừ trường hợp xét xử theo thủ tục rút gọn.

Các luật tố tụng đã quy định cụ thể thành phần của hội đồng xét xử ở từng cấp xét xử:

- Hội đồng xét xử sơ thẩm gồm một thẩm phán và hai hội thẩm nhân dân. Trong trường hợp vụ án có tính chất nghiêm trọng, phức tạp thì hội đồng xét xử gồm hai thẩm phán và ba hội thẩm nhân dân. Đối với bị cáo bị đưa ra xét xử về tội theo khung hình phạt ở mức cao nhất là tử hình thì hội đồng xét xử gồm hai

thẩm phán và ba hội thẩm nhân dân.

- Hội đồng xét xử phúc thẩm gồm ba thẩm phán và trong trường hợp cần thiết có thể có hai hội thẩm nhân dân.

- Hội đồng xét xử giám đốc thẩm hoặc tái thẩm của Toà án nhân dân tối cao gồm ba thẩm phán. Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, uỷ ban thẩm phán toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét xử giám đốc thẩm hoặc tái thẩm thì số thành viên tham gia xét xử phải chiếm hai phần ba tổng số thành viên của hội đồng thẩm phán hoặc uỷ ban thẩm phán đó.

Nguyên tắc này bảo đảm cho toà án xét xử khách quan, toàn diện, chống độc đoán hoặc tuỳ tiện cá nhân. Để đạt được kết quả cao trong xét xử, các thành viên trong hội đồng xét xử phải tôn trọng nguyên tắc tập trung dân chủ để phát huy trí tuệ của hội đồng xét xử.

Điểm mới của nguyên tắc này theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 là trong trường hợp xét xử theo thủ tục rút gọn thì không nhất thiết phải thành lập hội đồng xét xử để bảo đảm cho việc xét xử nhanh chóng, kịp thời, tiết kiệm thời gian, tránh sự tồn đọng án.

7. Nguyên tắc tranh tụng trong xét xử được bảo đảm

Nguyên tắc này mới được quy định trong Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014. Để thực hiện các nghị quyết của Đảng về cải cách tư pháp: "*Việc phán quyết của toà án phải căn cứ vào kết quả tranh tụng tại phiên toà, trên cơ sở xem xét toàn diện các chứng cứ, ý kiến của kiểm sát viên, của người bào chữa, bị cáo, nhân chứng, nguyên đơn, bị đơn và những người có quyền, lợi ích hợp pháp để ra những bản án đúng pháp luật, có sức thuyết phục và trong thời hạn quy định*" (Nghị quyết của Bộ chính trị số 08/NQ/TW ngày 02/01/2002 về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới); "*đổi mới việc tổ chức phiên toà xét xử, xác định rõ hơn vị trí, quyền hạn, trách nhiệm của những người tiến hành tố tụng và người tham gia tố*

tụng theo hướng bảo đảm tính công khai, dân chủ, nghiêm minh; nâng cao chất lượng tranh tụng tại các phiên toà xét xử, coi đây là khâu đột phá của hoạt động tư pháp" (Nghị quyết của Bộ chính trị số 49/TW ngày 02/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020), Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung "Nguyên tắc tranh tụng trong xét xử được bảo đảm" (khoản 5 Điều 103). Cụ thể hoá Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định: "*Nguyên tắc tranh tụng trong xét xử được bảo đảm. Toà án có trách nhiệm bảo đảm cho những người tham gia tố tụng thực hiện quyền tranh tụng trong xét xử. Việc thực hiện nguyên tắc tranh tụng trong xét xử theo quy định của luật tố tụng*" (Điều 13). Các quy định này làm cơ sở pháp lí cho Bộ luật tố tụng hình sự, Bộ luật tố tụng dân sự, Luật tố tụng hành chính cụ thể hoá, chi tiết hoá nhằm bảo đảm sự khách quan, công khai, minh bạch trong hoạt động xét xử của toà án, giúp toà án xét xử đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, không để lọt tội phạm và người phạm tội, không làm oan người vô tội, khắc phục và hạn chế oan, sai đối với các vụ án hình sự hoặc giải quyết đúng đắn đối với các vụ án khác theo quy định của pháp luật.

8. Nguyên tắc xét xử sơ thẩm, phúc thẩm được bảo đảm

Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Chế độ xét xử sơ thẩm, phúc thẩm được bảo đảm*" (khoản 3 Điều 135). Nội dung của nguyên tắc này thể hiện bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực của toà án nhân dân có thể bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của luật tố tụng. Bản án, quyết định sơ thẩm không bị kháng cáo, kháng nghị trong thời hạn do luật tố tụng quy định thì có hiệu lực pháp luật. Đối với bản án, quyết định sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị thì vụ án phải được xét xử theo trình tự phúc thẩm. Bản án, quyết định phúc thẩm có hiệu lực pháp luật.

Như vậy, quy định của Hiến pháp năm 2013 đã bảo đảm việc thực hiện quyền tố tụng của bị cáo và đương sự được xét xử qua hai cấp: cấp xét xử sơ thẩm và cấp xét xử phúc thẩm. Điều này thể

hiện sự "đoạn tuyệt" với thủ tục xét xử sơ thẩm đồng thời là chung thẩm được thực hiện mấy chục năm qua, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho những người tham gia tố tụng, tránh được những sai lầm dẫn đến số lượng án bị cải sửa, bị huỷ hàng năm của các toà án. Đồng thời khi thực hiện chế độ hai cấp xét xử sẽ đưa thủ tục giám đốc thẩm hoặc tái thẩm về đúng với bản chất là trình tự xét xử lại bản án, quyết định của toà án đã có hiệu lực pháp luật, chứ không phải là cấp xét xử thứ ba.

9. Nguyên tắc trách nhiệm chứng minh tội phạm và bảo đảm quyền bào chữa của bị can, bị cáo, quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự

Nguyên tắc này được quy định từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 2013 và các Luật tổ chức toà án nhân dân năm 1960, 1981, 1992, 2002, 2014.

Điểm mới của Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 là đã quy định trách nhiệm chứng minh tội phạm và bổ sung quyền bào chữa của bị can, quyền bảo vệ lợi ích hợp pháp của đương sự nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị can trong các vụ án hình sự và đương sự trong các vụ án khác. Khoản 1 Điều 31 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Người bị buộc tội coi là không có tội cho đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và có bản án kết tội của toà án đã có hiệu lực pháp luật*". Người bị bắt, bị tạm giữ, bị can, bị cáo có quyền tự do trình bày lời khai, ý kiến, không bị ép buộc phải đưa ra lời khai chống lại chính mình hoặc bị ép buộc phải nhận mình có tội. Như vậy, việc chứng minh tội phạm thuộc trách nhiệm của các cơ quan thực hiện quyền tố tụng hình sự, trong đó có toà án nhân dân.

Khoản 4 Điều 31 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Người bị bắt, tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử có quyền tự bào chữa, nhờ luật sư hoặc người khác bào chữa*". Để thực hiện quyền bào chữa của mình, bị can, bị cáo, đương sự có thể tự mình bào chữa hoặc nhờ luật sư, người đại diện hợp pháp bào

chữa. Trong trường hợp cần thiết, mặc dù bị cáo không yêu cầu nhưng toà án vẫn phải yêu cầu đoàn luật sư cử người bào chữa cho bị cáo. Đó là các trường hợp:

- Bị cáo có khuyết tật về thể chất và tinh thần;
- Bị cáo phạm tội nghiêm trọng mà hình phạt cao nhất là tử hình;
- Bị cáo là vị thành niên phạm tội.

Bằng chứng cứ, lập luận, bị can, bị cáo chứng minh mình không phạm tội hoặc có tội nhưng mức hình phạt phải nhẹ hơn (đối với các vụ án hình sự). Trong các vụ án về dân sự, hôn nhân và gia đình, hành chính, kinh tế, lao động và giải quyết các việc khác do pháp luật quy định, bằng chứng cứ, lập luận, các đương sự có thể khẳng định được quyền và nghĩa vụ của mình trước phiên toà.

Để giúp bị can, bị cáo và đương sự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ, ngày 18/12/1987, Hội đồng nhà nước đã ban hành Pháp lệnh tổ chức luật sư. Ngày 21/02/1998, Hội đồng bộ trưởng (nay là Chính phủ) ban hành Quy chế đoàn luật sư. Ngày 25/7/2001, Uỷ ban thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh luật sư thay thế Pháp lệnh luật sư năm 1987. Ngày 26/6/2006, Quốc hội khoá VI, kì họp thứ 9 đã thông qua Luật luật sư; Luật luật sư đã được sửa đổi, bổ sung năm 2011. Theo Luật luật sư, ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập các đoàn luật sư để giúp bị can, bị cáo và đương sự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ.

10. Nguyên tắc mọi người đều bình đẳng trước pháp luật

Các hiến pháp trước đây, từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 1992 đều quy định: "*Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật*". Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật*" (khoản 1 Điều 16).

Nguyên tắc mọi người đều bình đẳng trước pháp luật là một những nguyên tắc quan trọng của chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản công dân, nó thể hiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, khẳng định ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt

Nam, quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật. Trong hoạt động xét xử của toà án nhân dân cũng phải tuân theo nguyên tắc mọi người đều bình đẳng trước pháp luật, không phân biệt nam, nữ, dân tộc, tín ngưỡng, tôn giáo, thành phần xã hội, địa vị xã hội, kể cả người nước ngoài, người không quốc tịch khi được toà án nhân dân xét xử.

Theo nguyên tắc này thì mọi tội phạm, mọi tranh chấp pháp lí do bất kì ai thực hiện đều phải được toà án nhân dân xét xử công bằng, không thiên vị. Trong những điều kiện, hoàn cảnh như nhau mà hành vi phạm tội như nhau, tính chất, mức độ phạm tội như nhau, hậu quả do tội người phạm tội gây ra như nhau thì toà án phải xét xử như nhau. Mặt khác, khi xét xử toà án nhân dân phải bảo đảm sự bình đẳng của mọi người về quyền và nghĩa vụ khi họ tham gia vào các thủ tục tố tụng do luật tố tụng quy định.

Để nguyên tắc mọi nười đều bình đẳng trước pháp luật được thực hiện trên thực tế đòi hỏi thẩm phán và hội thẩm phải tinh thông về nghiệp vụ, trong sáng về đạo đức nghề nghiệp, có tinh thần bảo vệ quyền con người, quyền công dân, thực sự "chí công vô tư" trong hoạt động xét xử.

11. Nguyên tắc người tham gia tố tụng có quyền dùng tiếng nói và chữ viết của dân tộc mình trước toà án

Tiếng nói và chữ viết dùng trước toà án là tiếng Việt, tuy nhiên xuất phát từ thực tế của nước ta có nhiều dân tộc cùng sinh sống trên một lãnh thổ, trong lịch sử dựng nước và giữ nước tất cả các dân tộc Việt Nam đã chung sức, đồng lòng xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Đồng thời Việt Nam thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển, đa phương hoá, đa dạng hoá quan hệ, chủ động và tích cực hội nhập và hợp tác quốc tế. Trong quá trình hội nhập này có thể có người nước ngoài, người không quốc tịch sẽ là đối tượng giải quyết của toà án Việt Nam. Để thực hiện chính sách của Đảng và Nhà nước

về đoàn kết và bình đẳng giữa các dân tộc và đường lối đối ngoại, trong hoạt động xét xử, toà án nhân dân phải bảo đảm nguyên tắc người tham gia tố tụng có quyền dùng tiếng nói và chữ viết của dân tộc mình trước toà án.

Nguyên tắc này bảo đảm cho các chủ thể tham gia tố tụng như bị can, bị cáo, người bị hại, đương sự, người làm chứng... thể hiện đúng đắn và chính xác ý chí của mình khi tham gia tố tụng đồng thời giúp cho toà án xét xử được chính xác, đúng sự thật khách quan của vụ án, nâng cao hiệu quả trong hoạt động xét xử.

Trong trường hợp người tham gia tố tụng trình bày bằng ngôn ngữ của dân tộc họ thì toà án phải chỉ định người phiên dịch.

12. Nguyên tắc bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của toà án nhân dân

Trong tổ chức bộ máy nhà nước, toà án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp. Khi xét xử, toà án đều nhân danh nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam để xét xử. Phán quyết của toà án mang tính quyền lực nhà nước có giá trị bắt buộc đối với các chủ thể thuộc đối tượng được toà án xét xử. Toà án nhân danh nước để bảo vệ công lí, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Bằng hoạt động của mình, toà án góp phần giáo dục công dân trung thành với Tổ quốc, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật, tôn trọng quy tắc của cuộc sống xã hội, có ý thức đấu tranh phòng, chống tội phạm, các vi phạm pháp luật khác. Với vị trí, vai trò đó, các cá nhân, cơ quan, tổ chức phải tôn trọng toà án. Bản án, quyết định của toà án nhân dân có hiệu lực pháp luật phải được cơ quan, tổ chức cá nhân tôn trọng, cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan phải nghiêm chỉnh chấp hành.

Để bảo đảm sự tôn trọng toà án, Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định: *"Nghiêm cấm mọi hành vi xúc phạm, xâm hại đến sự tôn nghiêm, danh dự của toà án nhân dân, cản trở hoạt*

động của toà án; người có hành vi vi phạm thì tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lí kỉ luật, xử lí hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật" (khoản 2 Điều 16). Quy định này làm cơ sở cho Luật xử lí vi phạm hành chính và Bộ luật hình sự quy định các chế tài xử lí đối với hành vi xúc phạm, xâm hại đến sự tôn nghiêm, danh dự của toà án hoặc cản trở hoạt động của toà án.

Khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, thẩm phán, hội thẩm có quyền liên hệ với các cơ quan nhà nước, uỷ ban mặt trận tổ quốc Việt Nam, các tổ chức xã hội khác và công dân. Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các cơ quan, tổ chức và công dân có trách nhiệm thực hiện yêu cầu và tạo điều kiện để thẩm phán, hội thẩm làm nhiệm vụ.

13. Nguyên tắc toà án nhân dân chịu sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước

Nguyên tắc này được quy định tại khoản 2 Điều 105 Hiến pháp năm 2013. Toà án nhân dân tối cao chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội. Chánh án Toà án nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước, trả lời chất vấn đại biểu Quốc hội. Toà án nhân dân địa phương chịu sự giám sát của hội đồng nhân dân. Chánh án toà án nhân dân địa phương chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước hội đồng nhân dân cùng cấp, trả lời chất vấn đại biểu hội đồng nhân dân.

IV. NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN, CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA TOÀ ÁN NHÂN DÂN CÁC CẤP

Theo Điều 3 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014, ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có các toà án sau đây:

- Toà án nhân dân tối cao;
- Toà án nhân dân cấp cao;

- Toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương;

- Toà án quân sự.

Nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của toà án nhân dân các cấp được quy định như sau:

1. Toà án nhân dân tối cao

a. Nhiệm vụ, quyền hạn của Toà án nhân dân tối cao

- Toà án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Toà án nhân dân tối cao giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định của các toà án đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị theo quy định của luật tố tụng.

Giám đốc thẩm là xét lại bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị vì phát hiện có vi phạm pháp luật trong việc xử lí vụ án, còn tái thẩm được áp dụng đối với bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật nhưng bị kháng nghị vì có những tình tiết mới được phát hiện có thể làm thay đổi cơ bản nội dung của bản án hoặc quyết định mà toà án không biết được khi ra bản án hoặc quyết định đó.

- Giám đốc việc xét xử của các toà án khác, trừ trường hợp do luật định.

Giám đốc xét xử là kiểm tra việc xét xử của các toà án cấp dưới để sửa những bản án, quyết định không đúng nhằm kịp thời sửa chữa những thiếu sót của các bản án, quyết định của các toà án đó. Khi phát hiện những vi phạm pháp luật trong xét xử, Chánh án Toà án nhân dân tối cao có quyền kháng nghị theo quy định của luật tố tụng. Thông qua việc giám đốc xét xử của toà án các cấp, Toà án nhân dân tối cao tổng kết kinh nghiệm xét xử của các toà án, bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử, góp phần bổ sung, xây dựng và hoàn thiện các văn bản pháp luật liên quan đến hoạt động tố tụng của toà án.

- Đào tạo; bồi dưỡng thẩm phán, hội thẩm, các chức danh khác của toà án nhân dân.

Các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng của Toà án nhân dân tối cao có nhiệm vụ đào tạo, bồi dưỡng thẩm phán, hội thẩm, các chức danh khác của toà án nhân dân về chuyên môn, nghiệp vụ xét xử và các chuyên môn, nghiệp vụ của các chức danh thư kí toà án, thẩm tra viên, công chức, viên chức khác thuộc toà án nhân dân.

- Quản lí các toà án nhân dân và toà án quân sự về tổ chức theo quy định của Luật tổ chức toà án nhân dân và các luật có liên quan, bảo đảm độc lập giữa các toà án.

Để bảo đảm các nguyên tắc: "*Các toà án nhân dân được tổ chức độc lập theo thẩm quyền xét xử*" và "*thẩm phám, hội thẩm xét xử độc lập, chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của thẩm phán, hội thẩm*", Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định toà án nhân tối cao quản lí các toà án nhân dân và toà án quân sự về tổ chức nhằm tránh sự can thiệp trái pháp luật vào hoạt động xét xử của thẩm phán, hội thẩm, bảo đảm tính độc lập trong hoạt động xét xử của toà án nhân dân và tính độc lập giữa các toà án.

- Trình Quốc hội dự án luật, dự thảo nghị quyết; trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết theo quy định của luật.

Toà án nhân dân tối cao có nhiệm vụ, quyền hạn soạn thảo để trình Quốc hội dự án luật, dự thảo nghị quyết và trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết có liên quan đến tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân như: Luật tổ chức toà án nhân dân, Pháp lệnh thẩm phán và hội thẩm nhân dân, Pháp lệnh tổ chức toà án quân sự...

b. Cơ cấu tổ chức của Toà án nhân dân tối cao

Để thực hiện nhiệm vụ, thẩm quyền của mình, Toà án nhân dân tối cao có cơ cấu tổ chức nhất định. Cơ cấu tổ chức này được quy định tại Chương II Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014.

Toà án nhân dân tối cao có chánh án, các phó chánh án, thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, thẩm tra viên, thư kí toà án, công chức khác, viên chức và người lao động.

Toà án nhân dân tối cao có cơ cấu tổ chức như sau:

+ Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao:

Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao gồm có Chánh án, các phó chánh án Toà án nhân dân tối cao là thẩm phán Toà án nhân dân tối cao và các thẩm phán Toà án nhân dân tối cao. Số lượng thành viên Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao không dưới 13 người và không quá 17 người.

Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định của toà án đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị theo quy định của luật tố tụng;

- Ban hành nghị quyết hướng dẫn các toà án áp dụng thống nhất pháp luật;

- Lựa chọn quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật, có tính chuẩn mực của các toà án, tổng kết phát triển thành án lệ và công bố án lệ để các toà án nghiên cứu, áp dụng trong xét xử;

- Thảo luận, góp ý kiến đối với báo cáo của Chánh án Toà án nhân dân tối cao về công tác của toà án nhân dân để trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước;

- Tham gia ý kiến đối với dự án luật, dự thảo nghị quyết để trình Quốc hội, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết để trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

- Thảo luận, cho ý kiến đối với dự thảo văn bản pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của Chánh án Toà án nhân dân tối cao và dự thảo văn bản pháp luật giữa Toà án nhân dân tối cao với cơ quan có liên quan theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Phiên họp của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao phải có ít nhất 2/3 thành viên tham gia. Quyết định của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành.

+ Bộ máy giúp việc của Toà án nhân dân tối cao

Bộ máy giúp việc của Toà án nhân dân tối cao gồm các vụ và các đơn vị tương đương. Cơ cấu tổ chức của bộ máy giúp việc của Toà án nhân dân tối cao do Uỷ ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn theo đề nghị của Chánh án Toà án nhân dân tối cao.

+ Cơ sở đào tạo, bồi dưỡng của Toà án nhân dân tối cao

Cơ sở đào tạo, bồi dưỡng của Toà án nhân dân tối cao có nhiệm vụ đào tạo, bồi dưỡng thẩm phán, hội thẩm, các chức danh khác của toà án nhân dân. Việc thành lập cơ sở đào tạo, bồi dưỡng của Toà án nhân dân tối cao được thực hiện theo quy định của luật.

2. Toà án nhân dân cấp cao

a. Nhiệm vụ, quyền hạn của toà án nhân dân cấp cao

- Phúc thẩm bản án, quyết định sơ thẩm của toà án nhân dân cấp tỉnh thuộc phạm vi thẩm quyền lãnh thổ chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của luật tố tụng.

- Giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của toà án cấp tỉnh, toà án cấp huyện thuộc phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ bị kháng nghị theo quy định của luật tố tụng.

b. Cơ cấu tổ chức của toà án nhân dân cấp cao

Toà án nhân dân cấp cao có chánh án, các phó chánh án, chánh toà, các phó chánh toà, thẩm phán, thẩm tra viên, thư kí toà án, công chức khác và người lao động.

Toà án nhân dân cấp cao có cơ cấu tổ chức như sau:

+ Uỷ ban thẩm phán toà án nhân dân cấp cao

Uỷ ban thẩm phán toà án nhân dân cấp cao gồm chánh án, các

phó chánh án là thẩm phán cao cấp và một số thẩm phán cao cấp do Chánh án Toà án nhân dân tối cao quyết định theo đề nghị của chánh án toà án nhân dân cấp cao. Số lượng thành viên uỷ ban thẩm phán toà án nhân dân cấp cao không dưới 11 người và không quá 13 người.

Uỷ ban thẩm phán toà án nhân dân cấp cao có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của toà án nhân dân cấp tỉnh, toà án nhân dân cấp huyện thuộc thẩm quyền theo phạm vi lãnh thổ bị kháng nghị theo quy định của luật tố tụng;

- Thảo luận, góp ý kiến đối với báo cáo của chánh án toà án nhân dân cấp cao để báo cáo Toà án nhân dân tối cao.

Phiên họp của uỷ ban thẩm phán toà án nhân dân cấp cao phải có ít nhất 2/3 thành viên tham gia, quyết định của uỷ ban thẩm phán phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành.

+ Toà hình sự, toà dân sự, toà hành chính, toà kinh tế, toà lao động, toà gia đình và người chưa thành niên. Trường hợp cần thiết, Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập toà chuyên trách khác theo đề nghị của Chánh án Toà án nhân dân tối cao.

Toà chuyên trách toà án nhân dân cấp cao có nhiệm vụ, quyền hạn phúc thẩm vụ việc mà bản án, quyết định của toà án nhân dân cấp tỉnh thuộc thẩm quyền theo phạm vi lãnh thổ chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của luật tố tụng.

+ Bộ máy giúp việc toà án nhân dân cấp cao

Bộ máy giúp việc toà án nhân dân cấp cao gồm có văn phòng và các đơn vị khác.

3. Toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

a. Nhiệm vụ, quyền hạn của toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

- Sơ thẩm vụ việc theo quy định của pháp luật;

- Phúc thẩm vụ việc mà bản án, quyết định sơ thẩm của toà án nhân dân cấp huyện chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của pháp luật;

- Kiểm tra bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của toà án nhân dân cấp huyện, khi phát hiện có vi phạm pháp luật hoặc có tình tiết mới theo quy định của luật tố tụng thì kiến nghị với chánh án toà án nhân dân cấp cao, Chánh án Toà án nhân dân tối cao xem xét, kháng nghị.

- Giải quyết việc khác theo quy định của pháp luật.

b. Cơ cấu tổ chức của toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

Toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có cơ cấu tổ chức như sau:

+ Uỷ ban thẩm phán

Uỷ ban thẩm phán toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm chánh án, phó chánh án và một số thẩm phán. Số lượng thành viên uỷ ban thẩm phán do Chánh án Toà án nhân dân tối cao quyết định theo đề nghị của chánh án toà án cấp tỉnh.

Phiên họp của uỷ ban thẩm phán toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do chánh án toà án cấp tỉnh chủ trì.

Uỷ ban thẩm phán toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Thảo luận về việc thực hiện chương trình, kế hoạch công tác của toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Thảo luận báo cáo công tác của chánh án toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với Toà án nhân dân tối cao và hội đồng nhân dân cùng cấp;

- Tổng kết kinh nghiệm xét xử;

- Thảo luận về kiến nghị của chánh án toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đề nghị chánh án toà án nhân dân cấp cao, Chánh án Toà án nhân dân tối cao xem xét lại bản án,

quyết định đã có hiệu lực pháp luật theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm theo yêu cầu của chánh án.

+ Toà hình sự, toà dân sự, toà hành chính, toà kinh tế, toà lao động, toà gia đình và người chưa thành niên

Nhiệm vụ, quyền hạn của toà chuyên trách toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương:

- Sơ thẩm những vụ việc theo quy định của pháp luật;

- Phúc thẩm những vụ việc mà bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật của toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của luật tố tụng.

+ Bộ máy giúp việc

Bộ máy giúp việc của toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm có văn phòng, phòng và các đơn vị tương đương.

3. Toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương

a. Nhiệm vụ, quyền hạn của toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương

- Sơ thẩm vụ việc theo quy định của pháp luật;

- Giải quyết việc khác theo quy định của pháp luật.

b. Cơ cấu tổ chức của toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương

Toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương gồm có chánh án, phó chánh án, chánh toà, phó chánh toà, thẩm phán, thư kí toà án, thẩm tra viên về thi hành án, công chức khác và người lao động.

- Toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương có thể có toà hình sự, toà dân sự, toà gia đình và người chưa thành niên, toà xử lí hành chính. Trường hợp cần thiết, Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập toà chuyên trách khác theo đề nghị của Chánh án Toà án nhân dân tối cao.

Điểm mới của Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 là đã quy định việc thành lập các toà chuyên trách thuộc toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương. Căn cứ vào quy định của Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 về cơ cấu tổ chức của toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương, yêu cầu, thực tế xét xử ở mỗi toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương, Chánh án Toà án nhân dân tối cao quyết định tổ chức toà chuyên trách.

- Bộ máy giúp việc

Chánh án Toà án nhân dân tối cao quyết định thành lập và quy định nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy giúp việc toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương.

4. Toà án quân sự

a. Nhiệm vụ, quyền hạn của toà án quân sự

Điều 49 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định toà án quân sự xét xử những vụ án mà bị cáo là quân nhân tại ngũ và những vụ án khác theo quy định của luật. Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của toà án quân sự được quy định trong Pháp lệnh tổ chức toà án quân sự và các luật tố tụng.

Bằng hoạt động xét xử, các toà án quân sự góp phần giáo dục quân nhân và công nhân, nhân viên quốc phòng trung thành với Tổ quốc, chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật, điều lệnh của quân đội, tôn trọng những quy tắc của xã hội, ý thức đấu tranh chống và phòng ngừa tội phạm, các vi phạm pháp luật khác.

b. Cơ cấu tổ chức của toà án quân sự

Cơ cấu tổ chức của toà án quân sự gồm: Toà án quân sự trung ương, toà án quân sự quân khu và tương đương, toà án quân sự khu vực.

** Toà án quân sự trung ương*

Toà án quân sự trung ương có chánh án, các phó chánh án,

chánh toà, các phó chánh toà, thẩm phán, thẩm tra viên, thư kí toà án, công chức và người lao động.

Toà án quân sự trung ương có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Phúc thẩm vụ việc mà bản án, quyết định sơ thẩm của toà án quân sự quân khu và tương đương chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự;

- Giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của toà án quân sự quân khu và tương đương, toà án quân sự khu vực bị kháng nghị theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự.

Toà án quân sự trung ương có cơ cấu tổ chức như sau:

- Uỷ ban thẩm phán toà án quân sự trung ương

Uỷ ban thẩm phán toà án quân sự trung ương bao gồm chánh án, phó chánh án là thẩm phán cao cấp và một số thẩm phán cao cấp do Chánh án Toà án nhân dân tối cao quyết định theo đề nghị của Chánh án Toà án quân sự trung ương. Tổng số thành viên toà án quân sự trung ương không quá 7 người.

Uỷ ban thẩm phán Toà án quân sự trung ương có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

+ Giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của toà án quân sự quân khu và tương đương, toà án quân sự khu vực bị kháng nghị theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự;

+ Thảo luận, góp ý kiến đối với báo cáo của Chánh án Toà án quân sự trung ương về công tác của các toà án quân sự để báo cáo với Chánh án Toà án nhân dân tối cao và Bộ trưởng Bộ quốc phòng.

Phiên họp của Uỷ ban thẩm phán toà án quân sự trung ương phải có ít nhất 2/3 số thành viên tham gia, quyết định của Uỷ ban thẩm phán Toà án quân sự trung ương phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành.

- Toà phúc thẩm Toà án quân sự trung ương

Toà phúc thẩm Toà án quân sự trung ương có nhiệm vụ, quyền hạn sau:

+ Phúc thẩm vụ việc mà bản án, quyết định sơ thẩm của toà án quân sự quân khu và tương đương chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự;

+ Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của luật.

** Toà án quân sự quân khu và tương đương*

Toà án quân sự quân khu và tương đương có chánh án, phó chánh án, thẩm phán, thẩm tra viên, thư kí toà án, công chức khác và người lao động.

Toà án quân sự quân khu và tương đương có nhiệm vụ, quyền hạn sau:

- Sơ thẩm vụ án theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự;

- Phúc thẩm vụ án hình sự mà bản án, quyết định sơ thẩm của toà án quân sự khu vực chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự.

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của luật.

Cơ cấu tổ chức của toà án quân sự quân khu và tương đương gồm: Uỷ ban thẩm phán, bộ máy giúp việc.

- Uỷ ban thẩm phán toà án quân sự quân khu và tương đương

Uỷ ban thẩm phán toà án quân sự quân khu và tương đương gồm chánh án, phó chánh án và một số thẩm phán. Số lượng thành viên của uỷ ban thẩm phán do Chánh án Toà án nhân dân tối cao quyết định theo đề nghị của chánh án toà án quân sự quân khu và tương đương.

Uỷ ban thẩm phán toà án quân sự quân khu và tương đương có nhiệm vụ, quyền hạn sau:

+ Thảo luận về việc thực hiện chương trình, kế hoạch công tác của toà án quân sự quân khu và tương đương;

+ Thảo luận báo cáo công tác của chánh án toà án quân sự quân khu và tương đương với Toà án nhân dân tối cao và Bộ quốc phòng;

+ Tổng kết kinh nghiệm xét xử;

+ Thảo luận về ý kiến của chánh án toà án quân sự quân khu và tương đương đề nghị Chánh án Toà án quân sự trung ương xem xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm theo yêu cầu của chánh án.

- Bộ máy giúp việc của toà án quân sự quân khu và tương đương

Chánh án Toà án nhân dân tối cao quyết định thành lập và quy định nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy giúp việc trong toà án quân sự quân khu và tương đương sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ quốc phòng.

** Toà án quân sự khu vực*

Toà án quân sự khu vực có chánh án, phó chánh án, thẩm phán, thư kí toà án, công chức khác và người lao động. Chánh án Toà án nhân dân tối cao quyết định thành lập và quy định nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy giúp việc trong toà án quân sự khu vực sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ quốc phòng.

Toà án quân sự khu vực có nhiệm vụ, quyền hạn sau:

- Sơ thẩm vụ án theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự;

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của luật.

V. THẨM PHÁN, HỘI THẨM, THƯ KÍ TOÀ ÁN VÀ THẨM TRA VIÊN

1. Thẩm phán

a. Khái niệm thẩm phán

Điều 65 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định: *"Thẩm phán là người có đủ điều kiện, tiêu chuẩn theo quy định của luật này được Chủ tịch nước bổ nhiệm để làm nhiệm vụ xét xử"*. Như vậy, thẩm phán là chức danh tư pháp được hình thành do bổ nhiệm theo quy định của luật. Thẩm phán có nhiệm vụ xét xử các vụ án và giải quyết những việc khác thuộc thẩm quyền của toà án.

b. Ngạch thẩm phán

Theo Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014, thẩm phán ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm có:

- Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao;

- Thẩm phán cao cấp;

- Thẩm phán trung cấp;

- Thẩm phán sơ cấp.

c. Tiêu chuẩn thẩm phán

Điều 67 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định tiêu chuẩn thẩm phán như sau:

"*1. Là công dân Việt Nam, trung thành với Tổ quốc và Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có phẩm chất đạo đức tốt, có bản lĩnh chính trị vững vàng, có tinh thần dũng cảm và kiên quyết bảo vệ công lí, liêm khiết và trung thực.*

2. Có trình độ cử nhân luật trở lên.

3. Đã được đào tạo nghiệp vụ xét xử.

4. Có thời gian làm công tác thực tiễn pháp luật.

5. Có sức khoẻ bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ được giao".

Đội ngũ thẩm phán là lực lượng chủ yếu của toà án cùng với hội thẩm thực hiện chức năng xét xử của toà án. Vì vậy, thẩm phán phải hội tụ được nhiều tiêu chuẩn cần thiết. Thẩm phán phải trung thành với Tổ quốc và Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trung thành với lí tưởng xã hội chủ nghĩa vì công tác xét xử của toà án cũng là công tác chính trị, phục vụ cho nhiệm vụ chính trị của Đảng và của Nhà nước, bảo vệ lợi ích của giai cấp công nhân và nhân dân lao động. Thẩm phán không chỉ có sự hiểu biết cao về chuyên môn nghiệp vụ mà phải có phẩm chất chính trị, đạo đức, phải là người có tinh thần bảo vệ pháp luật, bảo vệ lẽ phải và công lí, bảo vệ quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Trong công tác xét xử không để lọt tội phạm và người phạm tội, không làm oan người vô tội. Thẩm phán phải có chuyên môn nghiệp vụ thành thạo và năng lực xét xử các vụ án và giải quyết những việc khác theo quy định của pháp luật thuộc thẩm quyền của toà án nhân dân thì mới có

những phán quyết thấu tình, đạt lí, đúng pháp luật. Ngoài kiến thức về khoa học pháp lí, thẩm phán phải là người có ý thức pháp luật và văn hoá pháp lí đồng thời phải am hiểu các lĩnh vực khoa học xã hội khác như: tâm lí học, xã hội học, đạo đức học...

Căn cứ vào nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của từng cấp toà án, trên cơ sở tiêu chuẩn chung của thẩm phán, Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định tiêu chuẩn cụ thể của các ngạch thẩm phán như sau:

+ Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao

Người có đủ tiêu chuẩn quy định tại Điều 67 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 và có đủ các điều kiện sau đây thì có thể được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán toà án nhân dân tối cao:

- Đã là thẩm phán cao cấp từ đủ 5 trở lên;

- Có năng lực xét xử những vụ án và giải quyết những việc khác thuộc thẩm quyền của Toà án nhân dân tối cao theo quy định của luật tố tụng.

Để bảo đảm sự linh hoạt trong việc tuyển chọn, bổ nhiệm thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định: Người không công tác tại các toà án nhưng giữ chức vụ quan trọng trong các cơ quan, tổ chức trung ương, am hiểu sâu sắc về chính trị, pháp luật, kịnh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng, ngoại giao hoặc là những chuyên gia, nhà khoa học đầu ngành về pháp luật, giữ chức vụ quan trọng trong các cơ quan, tổ chức và có uy tín cao trong xã hội, có năng lực xét xử những vụ án và giải quyết những việc khác thuộc thẩm quyền của Toà án nhân dân tối cao theo quy định của luật tố tụng thì có thể được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán Toà án nhân dân tối cao.

+ Thẩm phán cao cấp

Người có đủ tiêu chuẩn quy định tại Điều 67 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 và có đủ các điều kiện sau đây thì có thể được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán cao cấp, nếu là sĩ quan

quân đội tại ngũ thì có thể được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán cao cấp thuộc toà án quân sự:

- Đã là thẩm phán trung cấp từ đủ 5 trở lên;

- Có năng lực xét xử những vụ án và giải quyết những việc khác thuộc thẩm quyền của toà án cấp cao, của Toà án quân sự trung ương theo quy định của luật tố tụng;

- Đã trúng tuyển kì thi nâng ngạch thẩm phán cao cấp.

Trong trường hợp do nhu cầu cán bộ của ngành toà án nhân dân, người chưa là thẩm phán trung cấp có đủ tiêu chuẩn, điều kiện sau đây: Có đủ tiêu chuẩn quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 5 Điều 67 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014; đã có thời gian làm công tác pháp luật từ 18 năm trở lên; có năng lực xét xử những vụ án và giải quyết những việc khác thuộc thẩm quyền của toà án cấp cao, toà án quân sự trung ương theo quy định của luật tố tụng; đã trúng tuyển kì thi tuyển chọn vào ngạch thẩm phán cao cấp thì có thể được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán cao cấp, nếu là sĩ quan quân đội tại ngũ thì có thể được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán cao cấp thuộc toà án quân sự.

+ Thẩm phán trung cấp

Người có đủ tiêu chuẩn quy định tại Điều 67 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 và có đủ các điều kiện sau đây thì có thể được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán trung cấp, nếu là sĩ quan quân đội tại ngũ thì có thể được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán trung cấp thuộc toà án quân sự:

- Đã là thẩm phán sơ cấp từ đủ 5 trở lên;

- Có năng lực xét xử những vụ án và giải quyết những việc khác thuộc thẩm quyền của toà án theo quy định của luật tố tụng;

- Đã trúng tuyển kì thi nâng ngạch thẩm phán trung cấp.

Trong trường hợp do nhu cầu cán bộ của toà án nhân dân, người chưa là thẩm phán sơ cấp có đủ tiêu chuẩn, điều kiện sau đây: Có đủ tiêu chuẩn quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 5 điều 67

Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014; đã có thời gian làm công tác pháp luật từ 13 năm trở lên; có năng lực xét xử những vụ án và giải quyết những việc khác theo quy định của luật tố tụng; đã trúng tuyển kì thi tuyển chọn vào ngạch thẩm phán trung cấp thì có thể được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán trung cấp, nếu là sĩ quan quân đội tại ngũ thì có thể được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán toà án quân sự.

+ Thẩm phán sơ cấp

Người có đủ tiêu chuẩn quy định tại Điều 67 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 và có đủ các điều kiện sau đây thì có thể được tuyển chọn và bổ nhiệm làm thẩm phán sơ cấp, nếu là sĩ quan tại ngũ thì có thể được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán sơ cấp thuộc toà án quân sự:

- Có thời gian làm công tác pháp luật từ 5 năm trở lên;

- Có năng lực xét xử những vụ án và giải quyết những việc khác thuộc thẩm quyền của toà án theo quy định của luật tố tụng;

- Đã trúng tuyển kì thi tuyển chọn thẩm phán sơ cấp.

Như vậy, khác với Pháp lệnh thẩm phán và hội thẩm toà án nhân dân năm 2011, Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 đã quy định việc tiêu chuẩn hoá đội ngũ cán bộ thẩm phán. Trong các tiêu chuẩn của thẩm phán có hai tiêu chuẩn mới đáng lưu ý là:

Một là ngạch thẩm phán toà án cấp trên được tuyển chọn và bổ nhiệm chủ yếu từ những thẩm phán ở ngạch thẩm phán cấp dưới trực tiếp.

Hai là để được tuyển chọn, bổ nhiệm làm thẩm phán thì người đó phải trúng tuyển kì thi tuyển chọn vào ngạch thẩm phán theo quy định của pháp luật.

Những quy định trên đòi hỏi thẩm phán ngoài phẩm chất chính trị, đạo đức còn phải có trình độ chuyên môn, có kinh nghiệm và năng lực xét xử, cũng như kinh nghiệm sống phong phú nhằm nâng cao hiệu quả trong hoạt động xét xử của toà án.

d. Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia

Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia gồm Chánh án Toà án nhân dân tối cao, 01 phó chánh án Toà án nhân dân tối cao, Chánh án Toà án quân sự trung ương, các chánh án toà án nhân dân cấp cao, 01 đại diện lãnh đạo Uỷ ban trung ương mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Văn phòng Chủ tịch nước, Bộ tư pháp, Bộ quốc phòng, Ban chấp hành trung ương Hội luật gia Việt Nam.

Chánh án Toà án nhân dân tối cao là chủ tịch Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia.

Danh sách uỷ viên hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của Chánh án Toà án nhân dân tối cao.

Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Xem xét tuyển chọn người đủ tiêu chuẩn, điều kiện làm thẩm phán theo quy định của Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 để: Đề nghị Chánh án Toà án nhân dân tối cao trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm thẩm phán Toà án nhân dân tối cao; trình Chủ tịch nước bổ nhiệm thẩm phán các toà án khác.

- Xem xét việc miễn nhiệm, cách chức thẩm phán theo quy định của Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 để: Đề nghị Chánh án Toà án nhân dân tối cao trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức thẩm phán Toà án nhân dân tối cao; trình Chủ tịch nước miễn nhiệm, cách chức thẩm phán các toà án khác.

- Giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, đạo đức nghề nghiệp, quy tắc ứng xử, lối sống của thẩm phán.

e. Hội đồng thi tuyển chọn thẩm phán sơ cấp, thẩm phán trung cấp, thẩm phán cao cấp

Hội đồng thi tuyển chọn thẩm phán sơ cấp, thẩm phán trung cấp, thẩm phán cao cấp gồm chánh án Toà án nhân dân tối cao

làm chủ tịch, 01 phó chánh án Toà án nhân dân tối cao, đại diện lãnh đạo Bộ quốc phòng, Bộ nội vụ là uỷ viên.

Danh sách uỷ viên hội đồng thi tuyển chọn thẩm phán sơ cấp, thẩm phán trung cấp, thẩm phán cao cấp do chánh án Toà án nhân dân tối cao quyết định.

Hội đồng thi tuyển chọn thẩm phán sơ cấp, thẩm phán trung cấp, thẩm phán cao cấp có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Tổ chức kì thi tuyển chọn thẩm phán sơ cấp;

- Tổ chức kì thi nâng ngạch từ thẩm phán sơ cấp lên thẩm phán trung cấp, từ thẩm phán trung cấp lên thẩm phán cao cấp;

- Tổ chức kì thi tuyển chọn vào ngạch thẩm phán trung cấp, thẩm phán cao cấp trong các trường hợp quy định tại khoản 3 và khoản 5 Điều 68 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014;

- Công bố danh sách những người trúng tuyển.

2. Hội thẩm

a. Khái niệm về hội thẩm

Khoản 2 và 3 Điều 84 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 quy định: "*Hội thẩm nhân dân thực hiện nhiệm vụ xét xử những vụ án thuộc thẩm quyền của toà án nhân dân theo phân công của chánh án toà án nơi được bầu làm hội thẩm nhân dân. Hội thẩm quân nhân thực hiện nhiệm vụ xét xử những vụ án thuộc thẩm quyền của toà án quân sự theo sự phân công của chánh án toà án nơi mình được cử làm hội thẩm quân nhân*".

Hội thẩm toà án nhân dân gồm có:

- Hội thẩm nhân dân;

- Hội thẩm quân nhân.

Với bản chất nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, hội thẩm toà án nhân dân là người đại diện ưu tú của các ngành, các giới, các tổ chức xã hội được bầu hoặc cử theo quy định của pháp luật để làm nhiệm vụ xét xử các vụ án. Việc xét xử của toà án có hội thẩm nhân dân tham gia đã thể hiện tư tưởng lấy

dân làm gốc và bảo đảm nguyên tắc "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân" trong hoạt động xét xử của toà án nhân dân.

b. Tiêu chuẩn của hội thẩm

Điều 85 Luật tổ chức toà án nhân dân năn 2014 quy định tiêu chuẩn của hội thẩm như sau:

"*1. Là công dân Việt Nam, trung thành với Tổ quốc và hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có phẩm chất đạo đức tốt, có bản lĩnh chính trị vững vàng, có uy tín trong cộng đồng dân cư, có tinh thần dũng cảm và kiên quyết bảo vệ công lí, liêm khiết và trung thực;*

2. Có kiến thức pháp luật;

3. Có hiểu biết xã hội;

4. Có sức khoẻ bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ được giao".

Đối với đội ngũ hội thẩm, tiêu chuẩn về chính trị-xã hội, tiêu chuẩn về đạo đức được đặt lên hàng đầu giống với tiêu chuẩn của thẩm phán. Tuy nhiên, do vai trò và yêu cầu công tác, chỉ cần là những người có kiến thức pháp luật, có hiểu biết xã hội, có tinh thần kiên quyết bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa, kiên quyết đấu tranh bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, có sức khoẻ bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ được giao thì có thể được bầu hoặc cử làm hội thẩm.

c. Thủ tục bầu, cử, miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm

Thủ tục bầu, cử, miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm được thực hiện theo quy trình như sau:

+ Đối với hội thẩm toà án nhân dân:

- Toà án nhân dân cấp tỉnh, toà án nhân dân cấp huyện đề xuất nhu cầu về số lượng, cơ cấu thành phần hội thẩm đề nghị uỷ ban mặt trận tổ quốc cùng cấp lựa chọn và giới thiệu người đủ tiêu chuẩn theo quy định của Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014 để hội đồng nhân dân có thẩm quyền theo luật định bầu hội thẩm nhân dân.

- Chánh án toà án nhân dân sau khi thống nhất với uỷ ban mặt

trận tổ quốc cùng cấp đề nghị hội đồng nhân dân miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm nhân dân.

+ Đối với hội thẩm quân nhân:

- Hội thẩm toà án quân sự quân khu và tương đương do tổng cục chính trị quân đội nhân dân Việt Nam cử theo sự giới thiệu của cơ quan chính trị quân khu, quân đoàn, quân chủng, tổng cục hoặc cấp tương đương.

- Chánh án toà án quân sự quân khu và tương đương sau khi thống nhất với cơ quan chính trị quân khu, quân đoàn, quân chủng, tổng cục hoặc cấp tương đương đề nghị chủ nhiệm tổng cục chính trị quân đội nhân dân Việt Nam miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm quân nhân toà án quân sự quân khu và tương đương.

- Hội thẩm quân nhân toà án quân sự khu vực do chính uỷ quân khu, quân đoàn, quân chủng, tổng cục hoặc cấp tương đương cử theo sự giới thiệu của cơ quan chính trị sư đoàn hoặc cấp tương đương.

- Chánh án toà án quân sự khu vực sau khi thống nhất với cơ quan chính trị sư đoàn hoặc cấp tương đương đề nghị chính uỷ quân khu, quân đoàn, tổng cục hoặc cấp tương đương miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm quân nhân toà án quân sự khu vực.

3. Thư kí toà án

a. Khái niệm về thư kí toà án

Theo quy định tại Điều 92 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014: "*Thư kí toà án là người có trình độ cử nhân luật trở lên được toà án tuyển dụng, được đào tạo nghiệp vụ thư kí toà án và bổ nhiệm vào một ngạch thư kí toà án*".

b. Ngạch thư kí toà án

Thư kí toà án có các ngạch sau:

- Thư kí viên;
- Thư kí viên chính;
- Thư kí viên cao cấp.

c. Nhiệm vụ, quyền hạn của thư kí toà án

- Làm thư kí phiên toà, tiến hành các hoạt động tố tụng theo quy định của luật tố tụng;

- Thực hiện nhiệm vụ hành chính, tư pháp và nhiệm vụ khác theo sự phân công của chánh án toà án;

- Thư kí toà án chịu trách nhiệm trước pháp luật và trước chánh án toà án về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

4. Thẩm tra viên

a. Khái niệm về thẩm tra viên

Theo Điều 93 Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014: "*Thẩm tra viên là công chức chuyên môn của toà án đã làm thư kí toà án từ 05 năm trở lên, được đào tạo nghiệp vụ thẩm tra viên và bổ nhiệm vào ngạch thẩm tra viên*".

b. Ngạch thẩm tra viên

Thẩm tra viên có các ngạch sau:

- Thẩm tra viên;

- Thẩm tra viên chính;

- Thẩm tra viên cao cấp.

c. Nhiệm vụ, quyền hạn của thẩm tra viên

- Thẩm tra hồ sơ các vụ việc mà bản án, quyết định của toà án đã có hiệu lực pháp luật theo sự phân công của chánh án toà án;

- Kết luận việc thẩm tra và báo cáo kết quả thẩm tra với chánh án toà án;

- Thẩm tra viên về thi hành án giúp chánh án toà án thực hiện các nhiệm vụ về thi hành án thuộc thẩm quyền của toà án;

- Thực hiện các nhiệm vụ khác theo sự phân công của chánh án toà án.

CHƯƠNG XVII
VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

I. KHÁI QUÁT SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

Là một hệ thống cơ quan trong bộ máy nhà nước, viện kiểm sát nhân dân cùng với toà án nhân dân được hình thành gắn liền với nhiệm vụ cách mạng của Nhà nước trong mỗi giai đoạn, góp phần đấu tranh chống mọi hành vi phạm tội nhằm bảo vệ lợi ích dân tộc, chế độ xã hội, quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân. Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp năm 1946 chưa quy định thành lập cơ quan kiểm sát là một hệ thống cơ quan độc lập trong bộ máy nhà nước mà thuộc hệ thống cơ quan tư pháp. Tuy nhiên, trong quá trình phát triển của cách mạng, Nhà nước đã kịp thời ban hành những văn bản pháp luật quy định về tổ chức và hoạt động cơ quan công tố.

Cách mạng tháng Tám thành công, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời. Ngày 03/9/1945 Chủ tịch Chính phủ lâm thời ban hành Sắc lệnh số 33-A quy định rõ: "*Mỗi khi bắt người phải thông báo ngay cho ông Biện lí biết*". Đây là văn bản pháp luật đầu tiên quy định về chức danh biện lí trong cơ quan công tố (còn gọi là thẩm phán buộc tội). Ngày 24 tháng giêng năm 1946, Chủ tịch Chính phủ lâm thời ra Sắc lệnh số 13 về tổ chức các toà án và các ngạch thẩm phán. Điều 15 Sắc lệnh quy định: Toà án đệ nhị cấp gồm có: một chánh án, một biện lí, một dự thẩm... Biện lí ngồi ghế công tố viên đọc cáo trạng. Sắc lệnh quy định có 7 hạng thẩm phán buộc tội tương ứng với 7 hạng thẩm phán xử án. Tiếp

theo, trong Sắc lệnh số 51 ngày 17/4/1946 của Chủ tịch Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hoà ấn định thẩm quyền các toà án và phân công giữa các nhân viên trong toà án trong đó dành Mục C quy định nhiệm vụ của biện lí như quyền khởi tố trạng (Điều 23), quyền kháng cáo (Điều 24), quyền đảm nhận công việc quản trị toà án, điều khiển và kiểm sát công việc của tất cả các nhân viên trong toà từ các vị thẩm phán xét xử (Điều 31).

Năm 1950, Đảng và Nhà nước tiến hành cuộc cải cách tư pháp, thành lập toà án nhân dân các cấp. Tổ chức và hoạt động của viện công tố có sự thay đổi cơ bản. Điều 15 Sắc lệnh số 85-SL ngày 22/5/1950 về cải cách bộ máy tư pháp và luật tố tụng quy định: "*Công tố viên có quyền kháng cáo về việc hộ cũng như về việc hình*". Biện lí chỉ chuyển hồ sơ sang phòng dự thẩm điều tra thêm về vụ phạm pháp nếu xét cần. Ngày 07/6/1950 Thủ tướng Chính phủ ra Thông tư số 21/TTg và Thông tư liên bộ số 18/BKT-TT ngày 08/6/1950 của Bộ kinh tế và Bộ tư pháp quy định quyền quản lí, chỉ đạo, điều hành của uỷ ban kháng chiến hành chính đối với viện công tố địa phương: "*Uỷ ban các cấp điều khiển viện công tố trong địa hạt mình, Uỷ ban kháng chiến hành chính có thể ra mệnh lệnh cho Viện công tố. Đại diện Viện công tố phải tuân theo mệnh lệnh của Uỷ ban*".

Cùng với việc hoàn thiện bộ máy nhà nước nói chung, Viện công tố từng bước được kiện toàn và phát triển. Năm 1959, thực hiện theo tinh thần các văn bản: Nghị quyết ngày 29/9/1958 của Quốc hội khoá I, Nghị định số 256/TTg ngày 01/7/1959 và Nghị định số 321/TTg ngày 2/7/1959 của Chính phủ, các viện công tố được tổ chức thành hệ thống gồm: Viện công tố trung ương, viện công tố địa phương (tỉnh, huyện, quân sự) trong đó, viện công tố trung ương thuộc Chính phủ có trách nhiệm, quyền hạn ngang như một bộ. Tiếp đó, ngày 31/12/1959, Quốc hội khoá I thông qua Hiến pháp năm 1959. Nếu như do hoàn cảnh lịch sử, Hiến pháp năm 1946 chưa quy định về cơ quan công tố thì Hiến pháp năm

1959 dành chương VIII (từ Điều 105 đến 108) quy định về viện kiểm sát nhân dân - một hệ thống cơ quan độc lập trong bộ máy nhà nước. Ngày 26/7/1960 Lệnh của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà số 20/LCT công bố Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân và ngày 18/4/1962, Chủ tịch nước ban hành Lệnh số 12/LCT về tổ chức Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Kể từ đó đến nay, viện kiểm sát nhân dân trở thành một hệ thống cơ quan độc lập trong bộ máy nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và được quy định trong chương X Hiến pháp năm 1980, 1992. Đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của Nhà nước trong giai đoạn mới. Quốc hội đã tiến hành sửa đổi bản Hiến pháp năm 1992. Sau một thời gian lấy ý kiến của nhân dân, bản Hiến pháp mới đã được Quốc hội thông qua ngày 28/11/2013 và Chủ tịch nước công bố ngày 8/12/2013, có hiệu lực bắt đầu kể từ ngày 01/01/2014.

Hiến pháp mới dành Chương VIII quy định về toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân. So với các bản hiến pháp trước đó, những quy định của chương VIII có nhiều thay đổi, vừa đảm bảo tính kế thừa, vừa đáp ứng yêu cầu của sự phát triển bộ máy nhà nước.

II. CHỨC NĂNG CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

Kế thừa nguyên tắc cơ bản về tổ chức quyền lực nhà nước trong Hiến pháp năm 1992 nhưng được thể hiện theo tinh thần tăng cường yếu tố kiểm soát quyền lực nhà nước, Hiến pháp mới đã hoàn thiện nguyên tắc: *"Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp"* (khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013). Cụ thể hoá nguyên tắc này, nhất là phải đảm bảo sự phân công và kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước. Những quy định về bộ máy nhà nước đã có sự xác định rõ ràng: Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Toà án thực hiện quyền tư pháp. Tuy nhiên, cần phải thấy rằng việc xác định toà án thực hiện quyền tư pháp không có nghĩa là

phủ định việc thực hiện quyền tư pháp của viện kiểm sát nhân dân và các cơ quan bổ trợ tư pháp. Chức năng của hệ thống cơ quan viện kiểm sát nhân dân về cơ bản là sự kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001: *"Viện kiểm sát nhân dân thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp"* (khoản 1 Điều 107 Hiến pháp năm 2013).

1. Chức năng thực hành quyền công tố

Chức năng thực hành quyền công tố được Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định, là sự kế thừa Sắc lệnh 33-A/1945, các Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 cũng như thực tiễn hơn 40 năm thành lập viện kiểm sát nhân dân. Thực tiễn đó khẳng định học thuyết của Lênin về nhà nước và pháp luật trong việc tổ chức viện kiểm sát nhân dân được trình bày trong tác phẩm nổi tiếng "Bàn về song trùng trực thuộc và pháp chế" là hoàn toàn phù hợp với Việt Nam trong bối cảnh hiện nay. Qua đó bảo đảm cho pháp luật được thực hiện nghiêm chỉnh và thống nhất, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân được pháp luật bảo vệ.

Về khái niệm thực hành quyền công tố, khoản 1 Điều 3 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014 quy định: *"Thực hành quyền công tố là hoạt động của viện kiểm sát nhân dân trong tố tụng hình sự để thực hiện việc buộc tội của Nhà nước đối với người phạm tội, được thực hiện ngay từ khi giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố và trong suốt quá trình khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử vụ án hình sự"*. Đây là chức năng đặc thù của viện kiểm sát nhân dân được Hiến pháp trao cho mà các cơ quan khác không thể thay thế nhằm bảo đảm mọi hành vi phạm tội, người phạm tội được phát hiện, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử kịp thời, đúng pháp luật. Không làm oan người vô tội, không để lọt tội phạm và người phạm tội. Không để ai bị khởi tố, bắt giữ, tạm giữ, tạm giam, bị hạn chế quyền con người, quyền công dân trái luật. Như vậy, Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân hiện hành đã làm rõ khái niệm thực hành

quyền công tố của viện kiểm sát so với các văn bản pháp luật trước đây. Điều này có ý nghĩa quan trọng cả về mặt lí luận và thực tiễn. Vừa cụ thể hoá và mở rộng thẩm quyền của viện kiểm sát nhân dân trong lĩnh vực này đồng thời đảm bảo tính pháp chế trong hoạt động của các cơ quan nhà nước có liên quan.

2. Chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp

Theo Hiến pháp năm 2013, chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp của viện kiểm sát nhân dân là sự kế thừa Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001. Tuy nhiên so với các bản Hiến pháp trước đó thì đó lại là sự thay đổi theo hướng thu hẹp phạm vi chức năng. Nếu như theo quy định Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992, phạm vi chức năng kiểm sát của viện kiểm sát nhân dân rất rộng, liên quan đến việc chấp hành pháp luật của các bộ, các cơ quan ngang bộ, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân. Hậu quả là việc chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan nhà nước (viện kiểm sát nhân dân, thanh tra nhà nước). Điều này dẫn đến gây phiền hà không nhỏ đến hoạt động của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là các tổ chức kinh tế. Hoàn thiện bộ máy nhà nước là yêu cầu đặt ra khi sửa đổi Hiến pháp năm 1992 vào năm 2001. Hiến pháp sửa đổi năm 2001 đã xoá bỏ chức năng kiểm sát chung của viện kiểm sát nhân dân. Thực tiễn 13 năm (từ năm 2001 đến năm 2014) thực hiện quy định Hiến pháp về chức năng của viện kiểm sát cho thấy việc sửa đổi này là có cơ sở khoa học và thực tiễn. Với tinh thần đó, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục xác định viện kiểm sát nhân dân là cơ quan có chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp.

Theo quy định của khoản 1 Điều 107 Hiến pháp năm 2013 và khoản 1 Điều 4 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014 thì các viện kiểm sát nhân dân:

Kiểm sát tính hợp pháp của các hành vi, quyết định của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động tư pháp, được thực hiện

ngay từ khi tiếp nhận và giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố và trong suốt quá trình giải quyết vụ án hình sự.

Trong việc giải quyết vụ án hành chính, vụ việc dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động.

Việc thi hành án, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp.

Các hoạt động tư pháp khác theo quy định của pháp luật.

Mục đích của chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp của viện kiểm sát nhân dân là đảm bảo việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố, việc giải quyết các vụ án, việc thi hành án... đúng quy định của pháp luật. Bản án, quyết định của toà án có hiệu lực phải được thi hành nghiêm chỉnh. Mọi hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động tư pháp phải được phát hiện, xử lí kịp thời, nghiêm minh.

Theo pháp luật hiện hành thì kiểm tra và giám sát việc tuân theo pháp luật nhằm bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất là nhiệm vụ của cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, các tổ chức chính trị, chính trị-xã hội. Cơ quan quyền lực nhà nước thực hiện chức năng giám sát. Cơ quan thanh tra nhà nước, thanh tra ngành thì thanh tra. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên mặt trận thì giám sát, phản biện xã hội... Tuy nhiên, để phân biệt chức năng kiểm sát của viện kiểm sát nhân dân với hoạt động giám sát, kiểm tra của các cơ quan, tổ chức nói trên có thể căn cứ vào những tiêu chí sau:

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật đối với các hoạt động tư pháp là một trong hai chức năng của viện kiểm sát nhân dân. Khi thực hiện chức năng này, viện kiểm sát nhân dân chỉ chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực nhà nước, độc lập (trong khuôn khổ pháp luật) khi thực hiện chức năng đó.

- Viện kiểm sát nhân dân chỉ kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động tư pháp, trong khi đó, phạm vi đối tượng kiểm tra

và giám sát của các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị-xã hội rộng hơn. *Ví dụ:* Cơ quan quyền lực nhà nước có chức năng giám sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội (kể cả đối với cơ quan kiểm sát).

- Khi thực hiện chức năng kiểm sát, viện kiểm sát nhân dân chủ yếu chỉ xem xét khi có dấu hiệu của hành vi vi phạm pháp luật, đã xác định nguyên nhân và hậu quả của hành vi vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, viện kiểm sát nhân dân không có thẩm quyền trực tiếp xử lí về hành chính mà chỉ dừng lại ở quyền yêu cầu, kháng nghị, kiến nghị để các cơ quan quản lí xử lí về hành chính theo thẩm quyền. Khi phát hiện có yếu tố cấu thành tội phạm thì có quyền khởi tố, truy tố và luận tội trước toà án.

- Là cơ quan nhà nước duy nhất có quyền truy tố kẻ phạm pháp ra trước toà án và giữ ghế uỷ viên công tố nhà nước tại phiên toà.

III. NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

Nhiệm vụ của một cơ quan nhà nước là những công việc cụ thể mà cơ quan phải thực hiện, được quy định trong Hiến pháp, luật và các văn bản pháp luật có liên quan. Cơ sở pháp lí cho việc quy định nhiệm vụ của một cơ quan nhà nước đó là chức năng của cơ quan đó. Về nguyên tắc nếu chức năng không thay đổi thì nhiệm vụ cũng không thay đổi nhưng có thể được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Điều này được thể hiện trong việc sửa đổi Hiến pháp lần này đối với cơ quan viện kiểm sát nhân dân.

Hiến pháp năm 2013 đã xác định: "*Viện kiểm sát nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, góp phần bảo đảm pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất*" (khoản 3 Điều 107 Hiến pháp năm 2013).

Nhiệm vụ, quyền hạn của viện kiểm sát nhân dân được quy

định trong Hiến pháp, Luật tổ chức viện kiểm sát nhân. Căn cứ vào nội dung những văn bản nói trên, nhiệm vụ quyền hạn của viện kiểm sát nhân dân được thể hiện trên các lĩnh vực sau:

1. Thực hành quyền công tố, kiểm sát việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố (Điều 12 Điều 13 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014)

Khi thực hành quyền công tố trong việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Phê chuẩn, không phê chuẩn việc bắt người trong trường hợp khẩn cấp, gia hạn tạm giữ và các biện pháp khác hạn chế quyền con người, quyền công dân trong việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố;

- Huỷ bỏ quyết định tạm giữ, các quyết định tố tụng khác trái pháp luật của cơ quan có thẩm quyền;

- Đề ra yêu cầu kiểm tra, xác minh và yêu cầu cơ quan có thẩm quyền giải quyết tố giác khi cần thiết;

Khi kiểm sát việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền

- Tiếp nhận đầy đủ tố giác, tin báo về tội phạm và chuyển giao cơ quan điều tra có thẩm quyền giải quyết;

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra. Các cơ quan này có nhiệm vụ thông báo đầy đủ, kịp thời cho viện kiểm sát;

- Trực tiếp kiểm sát, kiểm sát việc điều tra của các cơ quan điều tra nói trên;

- Khi phát hiện vi phạm pháp luật thì yêu cầu cơ quan điều tra nói trên thực hiện các hoạt động như tiếp nhận, kiểm tra việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, cung cấp tài liệu về vi phạm pháp luật khắc phục vi phạm pháp luật và xử lí người vi phạm;

- Giải quyết các tranh chấp về thẩm quyền giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm;

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự.

Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014 đã bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của viện kiểm sát nhân trong lĩnh vực này. Điều này rất cần thiết vì nếu việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố được thực hiện đúng pháp luật thì sẽ không có những rắc rối sau này.

2. Thực hành quyền công tố và kiểm sát điều tra vụ án hình sự (Điều 14, Điều 15 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014)

Theo pháp luật hiện hành, điều tra các vụ án hình sự là nhiệm vụ của các cơ quan điều tra (cơ quan công an, quân đội), cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra (cơ quan kiểm lâm, hải quan...). Các cơ quan này là đối tượng chịu sự kiểm sát của viện kiểm sát nhân dân.

Khi thực hành quyền công tố trong giai đoạn điều tra án hình sự, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Yêu cầu các cơ quan nói trên khởi tố hoặc thay đổi, bô sung quyết định khởi tố bị án, khởi tố bị can;

- Huỷ bỏ quyết định khởi tố vụ án; phê chuẩn hoặc huỷ bỏ quyết định khởi tố bị can trái pháp luật;

- Khởi tố, thay đổi, bổ sung quyết định vụ án, bị can trong trường hợp luật định;

Khi kiểm sát điều tra vụ án hình sự, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc khởi tố, điều tra và lập hồ sơ vụ án;

- Kiểm sát hoạt động tố tụng hình sự của người tham gia tố tụng;

- Giải quyết tranh chấp về thẩm quyền điều tra;

3. Thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp trong giai đoạn truy tố (Điều 16, Điều 17 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014)

Khi thực hành quyền công tố trong giai đoạn truy tố, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Quyết định áp dụng, thay đổi, huỷ bỏ biện pháp bắt, tạm giữ, tạm giam, các biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân theo quy định của luật; yêu cầu cơ quan điều tra truy nã bị can;

- Trực tiếp tiến hành một số hoạt động điều tra trong một số trường hợp;

- Quyết định khởi tố, thay đổi, bổ sung quyết định khởi tố vụ án, khởi tố bị can trong một số trường hợp;

Khi kiểm sát hoạt động tư pháp trong giai đoạn truy tố, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Kiểm sát hoạt động tố tụng hình sự của người tham gia tố tụng; yêu cầu xử lí người tham gia tố tụng vi phạm pháp luật;

- Kiến nghị việc áp dụng biện pháp phòng ngừa tội phạm và vi phạm pháp luật;

4. Thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử các vụ án hình sự (Điều 18, Điều 19 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014)

Xét xử là chức năng riêng có, duy nhất của toà án nhân dân. Nhân danh nhà nước, căn cứ vào pháp luật toà án đưa ra phán quyết cuối cùng nhằm kết thúc một vụ án. Toà án xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Pháp luật nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của thẩm phán, hội thẩm. Tuy nhiên, để cho việc xét xử của toà án được nghiêm minh, kịp thời, đúng người, đúng tội, đúng pháp luật đòi hỏi phải có cơ chế giám sát hữu hiệu. Nếu không sẽ dẫn đến tình trạng lạm quyền, vi phạm quyền con người, quyền công dân. Toà án hoạt động dưới sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước thông qua trách nhiệm báo cáo công tác của chánh án tại kì họp Quốc hội, hội

đồng nhân dân. Viện kiểm sát nhân dân có nhiệm vụ kiểm sát xét xử các vụ án hình sự của toà án nhân dân.

Khi thực hành quyền công tố trong giai đoạn xét xử vụ án hình sự của toà án, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Công bố cáo trạng hoặc quyết định khởi tố theo thủ tục rút gọn, quyết định khác về việc buộc tội đối với bị cáo tại phiên toà;

- Xét hỏi, luận tội, tranh luận, phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án tại phiên toà;

- Kháng nghị trong trường hợp phát hiện oan, sai, bỏ lọt tội phạm, người phạm tội;

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác trong việc buộc tội theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự.

Khi kiểm sát xét xử các vụ án hình sự, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc xét xử các vụ án hình sự của toà án;

- Kiểm sát bản án, quyết định của toà án;

- Kháng nghị bản án, quyết định của toà án;

Trong giai đoạn xét xử các vụ án hình sự, viện kiểm sát nhân dân tham gia tố tụng và thực hành quyền công tố trước toà án cùng cấp. Tại phiên toà, kiểm sát viên đọc cáo trạng, quyết định của viện kiểm sát nhân dân liên quan đến việc giải quyết vụ án, thực hiện việc luận tội đối với bị cáo tại phiên toà sơ thẩm. Đối với phiên toà phúc thẩm, đại diện viện kiểm sát phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án. Đại diện viện kiểm sát có quyền tranh luận với người bào chữa và những người tham gia tố tụng khác tại phiên toà sơ thẩm, phúc thẩm. Với những phiên toà giám đốc thẩm, tái thẩm, đại diện viện kiểm sát phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án. Khi thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử các vụ án hình sự, nếu phát hiện việc xét xử của toà án chưa đúng người, đúng tội, đúng pháp luật thì viện kiểm sát có quyền kháng nghị

theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm; kiến nghị toà án cùng cấp và cấp dưới khắc phục vi phạm trong quá trình xét xử. Nếu có dấu hiệu tội phạm thì khởi tố về hình sự.

Như vậy, mục đích của thực hành quyền công tố nhằm bảo đảm việc truy tố đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, không để lọt tội phạm và người phạm tội. Mục đích của kiểm sát xét xử các vụ án hình sự nhằm bảo đảm việc xét xử đúng pháp luật, nghiêm minh, kịp thời.

5. Công tác điều tra của cơ quan điều tra viện kiểm sát nhân dân (Điều 20, Điều 21 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014)

Theo pháp luật hiện hành, khi thực hiện chức năng thực hành quyền công tố, viện kiểm sát nhân dân có quyền điều tra các tội phạm xâm phạm hoạt động tư pháp, các tội phạm về tham nhũng, chức vụ xảy ra trong hoạt động tư pháp theo quy định của luật. Trong cơ cấu tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Viện kiểm sát quân sự trung ương có cơ quan điều tra (gồm thủ trưởng, các phó thủ trưởng, các điều tra viên).

Thẩm quyền điều tra của cơ quan điều tra của viện kiểm sát. Điều tra tội phạm xâm phạm hoạt động tư pháp, tội phạm về tham nhũng, chức vụ xảy ra trong hoạt động tư pháp theo quy định của luật mà người pham tội là cán bộ, công chức thuộc cơ quan điều tra, toà án, viện kiểm sát, cơ quan thi hành án, người có thẩm quyền tiến hành hoạt động tư pháp.

Thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan điều tra của viện kiểm sát. Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Viện kiểm sát quân sự trung ương thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố; việc khởi tố, điều tra của cơ quan điều tra của viện kiểm sát theo quy định tại các điều 12, 13, 14, 15 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân và quy định của Bộ luật tố tụng hình sự.

6. Kiểm sát việc tạm giữ, tạm giam, thi hành án hình sự (Điều 22, Điều 23, Điều 25 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014)

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì việc tạm giữ thuộc nhiệm vụ của Bộ công an, Bộ quốc phòng. Người bị tạm giam, tạm giữ, thi hành án hình sự là những người có hành vi nguy hiểm cho xã hội cần bị pháp luật trừng trị, cách li khỏi cuộc sống bình thường. Tuy nhiên, để cho việc giam, giữ, thi hành án hình sự đúng pháp luật, cải tạo hoàn lương để họ trở thành người có ích cho xã hội thì cần có cơ quan chuyên trách thực hiện nhiệm vụ kiểm sát mọi hoạt động của cơ quan có nhiệm vụ đó. Trong bộ máy nhà nước hiện nay, viện kiểm sát nhân dân được giao nhiệm vụ kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan, người có thẩm quyền trong việc tạm giữ, tạm giam. Khi thực hiện nhiệm vụ này, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Trực tiếp kiểm sát tại nhà tam giữ, trại tạm giam;

- Kiểm sát hồ sơ tạm giữ, tạm giam;

- Quyết định trả lại tự do cho người bi tạm giữ, tạm giam không có căn cứ và trái pháp luật;

- Giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tạm giữ, tạm giam.

Thi hành án hình sự là nhiệm vụ của toà án, cơ quan thi hành án hình sự, cơ quan, tổ chức được giao một số nhiệm vụ thi hành án hình sự, người có thẩm quyền, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc thi hành án hình sự. Đó chính là đối tượng chịu sự kiểm sát của viện kiểm sát nhân dân trong lĩnh vực này.

Khi kiểm sát thi hành án hình sự, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Yêu cầu toà án ra quyết định thi hành án hình sự, tự kiểm tra việc thi hành án hình sự và thông báo kết quả cho viện kiểm sát nhân dân;

- Trực tiếp kiểm sát việc thi hành án hình sự, hồ sơ thi hành án hình sự;

- Quyết định trả tư do ngay cho người đang chấp hành hình phạt tù không có căn cứ và trái pháp luật.

7. Kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính, vụ việc dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật; kiểm sát việc thi hành án dân sự, thi hành án hành chính (Điều 27, Điều 28 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014)

Việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc dân sự, hôn nhân và gia đình, hành chính, kinh doanh, thương mại, lao động và những việc khác theo quy định pháp luật thuộc phạm vi chức năng của toà án nhân dân nhân. Do vậy, đối tượng kiểm sát của viện kiểm sát nhân dân trong lĩnh vực này là hoạt động xét xử toà án nhân dân. Tuy nhiên, theo quy định pháp luật hiện hành, để giải quyết các tranh chấp về kinh doanh, thương mại, lao động, ngoài toà án nhân dân còn tổ chức được pháp luật giao cho thẩm quyền đó là tổ chức trọng tài thương mại (tổ chức phi Chính phủ). Hoạt động của tổ chức này không nằm trong đối tượng chịu sự kiểm sát của viện kiểm sát nhân dân. Viện kiểm sát nhân dân thực hiện nhiệm vụ của mình nhằm bảo đảm cho việc giải quyết các vụ án đúng pháp luật, kịp thời, minh minh.

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ nêu trên, pháp luật quy định viện kiểm sát nhân dân có những quyền hạn sau:

- Kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện, đơn yêu cầu;

- Kiểm sát việc thụ lí, giải quyết vụ án, vụ việc;

- Thu thập tài liệu, chứng cứ trong trường hợp pháp luật quy định;

Khi kiểm sát việc thi hành án dân sự, thi hành án hành chính, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Kiểm sat việc cấp, chuyển giao, giải thích, đính chính bản án, quyết định của toà án;

- Trực tiếp kiểm sát việc thi hành án của cơ quan thi hành án, chấp hành viên, tổ chức, cá nhân có liên quan;

- Kiểm sát hồ sơ về thi hành án.

8. Giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp (Điều 29 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014)

Những khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp thuộc thẩm quyền của giải quyết của viện kiểm sát nhân dân gồm:

- Khiếu nại hành vi, quyết định tố tụng của người có thẩm quyền của viện kiểm sát trong việc thực hiện chức năng của viện kiểm sát;

- Khiếu nại hành vi, quyết định tố tụng của thủ trưởng cơ quan điều tra;

- Khiếu nại trong hoạt động tạm giưc, tạm giam.

Về việc kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp. Khi thực hiện nhiệm vụ này, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Trực tiếp kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp tại cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật;

- Yêu cầu cơ quan có thẩm quyền ra quyết định giải quyết khiếu nại, kết luận nội dung tố cáo;

- Ban hành kết luận kiểm sát, thực hiện quyền kiến nghị, kháng nghị theo quy định pháp luật.

9. Thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tương trợ tư pháp (Điều 32, Điều 33 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014)

Trong xu hướng hội nhập, toàn cầu hoá thì hoạt động tương trợ tư pháp là cần thiết. Năm 2017, Quốc hội đã ban hành Luật trương trợ tư pháp, quy định nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện tương trợ tư pháp về dân sự, hình sự, dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù giữa Việt Nam

với nước ngoài; trách nhiệm của cơ các quan nhà nước Việt Nam trong tương trợ tư pháp.

Đây là nội dung mới trong Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014. Thể hiện chính sách đối ngoại trong lĩnh vực tư pháp của Việt Nam.

Khi thực hành quyền công tố trong hoạt động tương trợ tư pháp về hình sự, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Quyết định việc chuyển yêu cầu tương trợ tư pháp về hình sự của nước ngoài cho cơ quan điều tra có thẩm quyền của Việt Nam để khởi tố, điều tra;

- Yêu cầu cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài triệu tập người làm chứng, người giám định; thu thập, cung cấp chứng cứ, tài liệu; truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người phạm tội.

Khi kiểm sát hoạt động tương trợ tư pháp, viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền:

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan, người tiến hành và người tham gia hoạt động tương trợ tư pháp về hình sự, dân sự, dẫn độ, chuyển giao người chấp hành hình phạt tù;

- Tham gia phiên họp của toà án về việc dẫn độ, chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù và phát biểu quan điểm của viện kiểm sát.

10. Thống kê tội phạm và các công tác khác

Thống kê tội phạm là công việc cần thiết để qua đó Nhà nước nắm bắt, đánh giá cụ thể, chính xác tình hình tội phạm xảy ra trong cả nước, ở mỗi địa phương, ở từng lĩnh vực, qua đó có biện pháp khắc phục, hoàn thiện pháp luật.

Viện kiểm sát nhân dân có trách nhiệm chủ trì thống kê tội phạm, phối hợp với các cơ quan hữu quan trong việc thống kê hình sự.

Nghiên cứu tội phạm học, khoa học kiểm sát góp phần thực hiện nhiệm vụ đấu tranh phòng, chống tội phạm, vi phạm pháp luật.

Trình dự án luật, dự án pháp lệnh

Đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ để đào tạo nguồn nhân lực, nâng cao trình độ kiểm sát viên, điều tra viên.

Thực hiện hợp tác quốc tế trong đào tạo, bồi dưỡng, nghiên cứu khoa học.

Thông qua việc thực hiện chức năng, viện kiểm sát có trách nhiệm phổ biến, giáo dục pháp luật góp phần phòng chống tội phạm và việc làm vi phạm pháp luật.

IV. NGUYÊN TẮC TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của viện kiểm sát nhân dân được quy định tại Điều 7 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014.

Viện kiểm sát nhân dân là một hệ thống cơ quan trong bộ máy nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thống nhất, do vậy, tổ chức và hoạt động của viện kiểm sát nhân dân phải tuân thủ những nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước được quy định tại các điều 2, 4, 5, 8 Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, mỗi hệ thống cơ quan nhà nước có những đặc thù riêng xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ. Viện kiểm sát nhân dân là một hệ thống cơ quan đặc biệt trong nhà nước xã hội chủ nghĩa. Do vậy, tổ chức và hoạt động của viện kiểm sát nhân dân không hoàn toàn giống với các cơ quan nhà nước khác mà nó có sự tập trung cao độ hơn, chặt chẽ hơn để bảo đảm cho viện kiểm sát nhân dân hoàn thành được chức năng, nhiệm vụ đã được hiến pháp và luật quy định. Tổ chức và hoạt động của viện kiểm sát nhân dân hiện nay là sự kết hợp giữa nguyên tắc tập trung dân chủ kết hợp với chế độ thủ trưởng, được biểu hiện cụ thể ở các nội dung cơ bản sau đây:

- Viện kiểm sát nhân dân do viện trưởng lãnh đạo. Viện trưởng viện kiểm sát nhân dân cấp dưới chịu sự lãnh đạo trực tiếp của viện trưởng viện kiểm sát nhân dân cấp trên; viện trưởng viện

kiểm sát nhân dân các địa phương và viện trưởng viện kiểm sát quân sự các cấp chịu sự lãnh đạo thống nhất của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Viện kiểm sát cấp trên có trách nhiệm kiểm tra, xử lí nghiêm minh vi phạm pháp luật của viện kiểm sát cấp dưới. Viện trưởng viện kiểm sát cấp trên có quyết rút, đình chỉ, huỷ bỏ quyết định trái pháp luật của viện trưởng viện kiểm sát cấp dưới.

- Tại Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân cấp cao, viện kiểm sát nhân dân cấp cấp tỉnh, Viện kiểm sát quân sự trung ương, viện kiểm sát quân sự quân khu và tương đương thành lập ra uỷ ban kiểm sát để thảo luận tập thể và quyết định theo đa số những vấn đề quan trọng, cho ý kiến về các vụ án, vụ việc trước khi Viện trưởng quyết định theo quy định tại các điều 43, 45, 47, 53, 55 của Luật này. Viện trưởng viện kiểm sát các cấp chỉ quyết định những vấn đề được Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân quy định cho viện kiểm sát cấp mình không thuộc thẩm quyền của uỷ ban kiểm sát.

- Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước, có nhiệm kì theo nhiệm kì của Quốc hội. Các phó viện trưởng và kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Viện kiểm sát quân sự trung ương do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Các viện trưởng, phó viện trưởng và kiểm sát viên viện kiểm sát nhân dân các địa phương và các viện kiểm sát quân sự (trừ Viện kiểm sát quân sự trung ương) do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm, điều động, miễn nhiệm, cách chức.

- Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu sự giám sát của Quốc hội; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước; trả lời chất vấn, kiến nghị, yêu cầu của các đại biểu Quốc hội.

- Viện trưởng viện kiểm sát nhân dân địa phương chịu sự giám sát của hội đồng nhân dân, chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước hội đồng nhân dân; trả lời chất vấn, kiến nghị, yêu cầu của đại biểu hội đồng nhân dân.

- Hoạt động của uỷ ban kiểm sát. Pháp luật hiện hành quy định nghị quyết của uỷ ban kiểm sát phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành (tập trung dân chủ); trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của viện trưởng. Nếu viện trưởng không nhất trí với ý kiến của đa số thành viên uỷ ban kiểm sát thì thực hiện theo quyết định của đa số nhưng có quyền báo cáo viện trưởng cấp trên trực tiếp (chế độ thủ trưởng).

- Theo đề nghị của viện trưởng viện kiểm sát nhân dân, uỷ ban kiểm sát thảo luận, cho ý kiến về các vụ án hình sự, vụ án hành chính, vụ việc dân sự phức tạp để viện trưởng xem xét, quyết định (chế độ thủ trưởng).

V. HỆ THỐNG VÀ CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

1. Hệ thống của viện kiểm sát nhân dân

Hiến pháp năm 2013 đã không sử dụng phương pháp liệt kê khi quy định về hệ thống cơ quan viện kiểm sát nhân dân như các bản hiến pháp trước đây: *"Viện kiểm sát nhân dân gồm Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các viện kiểm sát khác do luật định"* (khoản 2 Điều 107). Vấn đề này được quy định tại Điều 40 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014.

Hệ thống viện kiểm sát nhân dân gồm:

- Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- Viện kiểm sát nhân dân cấp cao.

- Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi là viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh).

- Viện kiểm sát nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương (gọi là viện kiểm sát nhân dân cấp huyện).

- Viện kiểm sát quân sự các cấp.

Thành phần của viện kiểm sát các cấp nói chung gồm các chức danh: Viện trưởng, phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên; thủ trưởng, phó thủ trưởng, điều tra viên; công chức khác, viên chức và người lao động khác.

- Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội bầu, bãi nhiệm, miễn nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước. Viện trưởng viện kiểm sát nhân dân địa phương do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức có nhiệm kì 5 năm. Viện trưởng viện kiểm sát quân sự quân khu và khu vực do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự trung ương.

- Phó viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Phó viện trưởng viện kiểm sát nhân dân cấp cao, cấp tỉnh, cấp huyện do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị viện trưởng viện kiểm sát nhân dân tỉnh.

- Các kiểm sát viên được bổ nhiệm theo quy định của pháp luật để thực hiện nhiệm vụ thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp.

- Điều tra viên chỉ có trong cơ cấu của Viện kiểm sát nhân dân tối cao và được hình thành bằng con đường bổ nhiệm để thực hiện nhiệm vụ điều tra tội phạm.

- Kiểm tra viên.

- Công chức, viên chức và người lao động khác.

Tổng biên chế, số lượng kiểm sát viên; cơ cấu tỉ lệ các ngạch kiểm sát viên tại mỗi cấp viện kiểm sát; số lượng, cơ cấu tỉ lệ ngạch điều tra viên của Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao sau khi có ý kiến của Chính phủ.

Căn cứ vào tổng biên chế, số lượng, cơ cấu tỉ lệ các ngạch kiểm sát viên đã được Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao quyết định biên chế, số lượng kiểm sát viên, công chức khác, viên chức và người lao động khác của các đơn vị trực thuộc Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các viện kiểm sát nhân dân cấp dưới.

Tổng biên chế, số lượng kiểm sát viên; cơ cấu tỉ lệ các ngạch kiểm sát viên của mỗi cấp viện kiểm sát quân sự; số lượng, cơ cấu tỉ lệ các ngạch điều tra viên của Viện kiểm sát quân sự trung ương do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ quốc phòng.

2. Cơ cấu tổ chức của viện kiểm sát nhân dân

Tổ chức của viện kiểm sát nhân dân do Hiến pháp quy định căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ cũng như thực tiễn hoạt động của cơ quan kiểm sát, được cụ thể hoá trong Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân và các văn bản pháp luật kèm theo.

a. Cơ cấu tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân tối cao

- Thành phần của Viện kiểm sát nhân dân tối cao có Viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên; thủ trưởng, các phó thủ trưởng, cơ quan điều tra, điều tra viên; công chức khác, viên chức và người lao động khác.

Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao là người đứng đầu hệ thống cơ quan viện kiểm sát. Các viện trưởng viện kiểm sát nhân dân địa phương, viện trưởng viện kiểm sát quân sự các cấp đều chịu sự lãnh đạo thống nhất của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch, công tác kiểm sát và xây dựng viện kiểm sát nhân dân; quyết định các vấn đề về công tác kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân tối cao; ban hành thông tư, quyết định, chỉ thị, điều lệ, quy chế, chế độ công tác áp dụng đối với viện kiểm sát nhân dân

(Điều 63 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014). So với Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân trước đây, Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân hiện hành đã bổ sung thẩm quyền Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao như quyền kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh; kiến nghị với Chính phủ, các bộ, ngành trong công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

Phó viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Viện trưởng; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân công hoặc uỷ quyền của Viện trưởng, quyền hạn khác theo quy định pháp luật; chịu trách nhiệm trước Viện trưởng và trước pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

- Uỷ ban kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Thành phần gồm Viện trưởng, các phó viện trưởng, một số kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân quy định Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chỉ có thẩm quyền "đề nghị" một số kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao làm thành viên Uỷ ban kiểm sát. Quyền quyết định thuộc về Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao là người chủ trì phiên họp của Uỷ ban kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Uỷ ban kiểm sát hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ vì với những vấn đề cơ bản, quan trọng như: chương trình, kế hoạch công tác của ngành kiểm sát; dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội; báo cáo của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước (Điều 43 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014) phải được thảo luận và quyết định theo đa số tại Uỷ ban kiểm sát. Nghị quyết của Uỷ ban kiểm sát phải được quá nửa tổng

số thành viên biểu quyết tán thành. Trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của viện trưởng.

- Văn phòng.

- Cơ quan điều tra.

- Các cục, vụ, viện và tương đương

- Các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng, các cơ quan báo chí và các đơn vị sự nghiệp công lập khác

- Viện kiểm sát quân sự trung ương.

b. Cơ cấu tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao

- Thành phần Viện kiểm sát nhân dân cấp cao gồm Viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên, công chức khác và người lao động khác.

Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao có thẩm quyền chỉ đạo, điều hành, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch công tác của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao, quyết định những vấn đề về công tác của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao; chỉ đạo, hướng dẫn kiểm tra hoạt động nghiệp vụ của Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện. Viện trưởng chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Điều 65 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014).

- Uỷ ban kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân cấp cao.

Thành phần gồm có Viện trưởng, các phó viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao, một số kiểm sát viên do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao quyết định theo đề nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao.

Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao chủ trì phiên họp của Uỷ ban kiểm sát để thảo luận, quyết định những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao như việc thực hiện chương trình, kế hoạch công tác, chỉ thị, thông tư, quyết định của Viện kiểm sát nhân dân tối cao; báo cáo tổng kết công tác của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao (Điều 45 Luật tổ

chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014). Cũng giống như Uỷ ban kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, nghị quyết của Uỷ ban kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân cấp cao phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành. Trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của Viện trưởng. Tuy nhiên điểm khác nhau ở đây là Viện trưởng có quyền báo cáo Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao nếu không nhất trí với ý kiến của đa số thành viên Uỷ ban kiểm sát.

c. Cơ cấu tổ chức của viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh

- Thành phần viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh có viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên, công chức và người lao động khác.

Viện trưởng viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Viện trưởng là người chỉ đạo, điều hành, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch công tác của viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh; quyết định các vấn đề về công tác của viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh; chiu trách nhiệm và báo cáo công tác của viện kiểm sát cấp mình và cấp dưới trực thuộc trước Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; báo cáo công tác thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử của viện kiểm sát cấp mình và cấp dưới trực thuộc trước Viện trưởng Viện kiểm sát cấp cao (Điều 66 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014).

- Uỷ ban kiểm sát

Thành phần gồm có Viện trưởng, các phó viện trưởng, một số kiểm sát viên.

Viện trưởng viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh chủ trì phiên họp của uỷ ban kiểm sát để quyết định việc thực hiện chương trình, kế hoạch công tác, chỉ thị, thông tư và quyết định của Viện kiểm sát nhân dân tối cao; việc thực hiện chương trình, kế hoạch công tác của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao; báo cáo tổng kết công tác với viện kiểm sát nhân dân cấp trên, báo cáo công tác trước hội đồng

nhân dân cùng cấp (Điều 47 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014). Nghị quyết của uỷ ban kiểm sát viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành. Trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của viện trưởng. Nếu viện trưởng không nhất trí ý kiến của đa số thành viên uỷ ban kiểm sát thì thực hiện theo quyết định của đa số nhưng có quyền báo cáo Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- Văn phòng

- Các phòng và tương đương

d. Cơ cấu tổ chức của viện kiểm sát nhân dân cấp huyện

- Thành phần viện kiểm sát nhân dân cấp huyện gồm có viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên, công chức khác và người lao động khác.

Viện trưởng viện kiểm sát nhân dân cấp huyện do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Viện trưởng là người chỉ đạo, điều hành, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch công tác; quyết định các vấn đề công tác của viện kiểm sát nhân dân cấp mình; thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định pháp luật; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước viện trưởng cấp tỉnh; báo cáo công tác thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử với Viện trưởng Viện kiểm sát cấp cao khi có yêu cầu. Báo cáo công tác trước hội đồng nhân dân.

3. Hệ thống viện kiểm sát quân sự

Hệ thống viện kiểm sát quân sự được thành lập trong quân đội nhân dân Việt Nam để thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp theo quy định của pháp luật.

Hệ thống viện kiểm sát quân sự gồm:

Viện kiểm sát quân sự trung ương

Viện kiểm sát quân sự quân khu và tương đương

Viện kiểm sát quân sự khu vực.

a. Cơ cấu tổ chức của Viện kiểm sát quân sự trung ương

- Viện kiểm sát quân sự trung ương thuộc cơ cấu của Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Thành phần của Viện kiểm sát quân sự trung ương gồm có Viện trưởng, các phó viện trưởng kiểm sát viên, kiểm tra viên; thủ trưởng, các phó thủ trưởng cơ quan điều tra, điều tra viên, quân nhân khác, công chức, viên chức và người lao động khác.

Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự trung ương là Phó viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ quốc phòng.

- Uỷ ban kiểm sát Viện kiểm sát quân sự trung ương

Thành phần gồm có Viện trưởng, các phó viện trưởng, một số kiểm sát viên.

Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự trung ương là người chủ trì phiên họp của uỷ ban kiểm sát để thảo luận và quyết định những vấn đề như chương trình, kế hoạch công tác của viện kiểm sát quân sự; báo cáo của Viện trưởng trước Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Bộ trưởng Bộ quốc phòng (Điều 53 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014).

- Văn phòng

- Cơ quan điều tra

- Các phòng và tương đương

b. Cơ cấu tổ chức của viện kiểm sát quân sự quân khu và tương đương

- Thành phần gồm có viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên, quân nhân khác, công chức, viên chức và người lao động khác.

Viện trưởng viện kiểm sát quân sự quân khu và tương đương do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dâ tối cao bổ nhiệm, miễn

nhiệm, cách chức theo đề nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự trung ương.

- Uỷ ban kiểm sát

Thành phần gồm viện trưởng, các phó viện trưởng, một số kiểm sát viên.

- Các ban và bộ máy giúp việc.

c. Cơ cấu tổ chức của viện kiểm sát quân sự khu vực

-Thành phần của viện kiểm sát quân sự khu vực gồm có viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên, quân nhân khác, công chức, viên chức và người lao động khác.

- Tổ chức bộ máy của viện kiểm sát quân sự khu vực gồm có các bộ phận công tác và bộ máy giúp việc.

VI. KIỂM SÁT VIÊN, KIỂM TRA VIÊN

1. Kiểm sát viên

Kiểm sát viên là người được bổ nhiệm theo quy định của pháp luật để thực hiện chức năng thực hành quyền công tố, kiểm sát các hoạt động tư pháp.

Kiểm sát viên là một chức danh nghề nghiệp. Do vậy, việc quy định tiêu chuẩn kiểm sát viên là cần thiết. Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014 đã quy định cụ thể về ngạnh kiểm sát viên, tiêu chuẩn của kiểm sát viên, hội đồng tuyển chọn kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao, hội đồng thi tuyển kiểm sát viên địa phương. So với các văn bản pháp luật trước đây về vấn đề này, Luật tổ chức hiện hành có nhiều thay đổi nhằm hoàn thiện quy chế kiểm sát viên.

a. Ngạch kiểm sát viên

Ngạch kiểm sát viên viện kiểm sát nhân dân gồm có:

- Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Kiểm sát viên cao cấp;
- Kiểm sát viên trung cấp;

- Kiểm sát viên sơ cấp.

Điểm đáng lưu ý ở đây là:

Ở Viện kiểm sát nhân dân tối cao có thể được bố trí 04 ngạch kiểm sát viên.

Ở Viện kiểm sát quân sự trung ương có Viện trưởng là kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao và có thể được bố trí các ngạch kiểm sát viên cao cấp, trung cấp, sơ cấp.

Các viện kiểm sát khác có thể được bố trí các ngạch kiểm sát viên cao cấp, trung cấp, sơ cấp.

b. Tiêu chuẩn của kiểm sát viên

- Tiêu chuẩn chung

Để được bổ nhiệm làm kiểm sát viên viện kiểm sát nhân dân nói chung phải đáp ứng được các tiêu chuẩn sau:

+ Là công dân Việt Nam trung thành với Tổ quốc và Hiến pháp của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có phẩm chất đạo đức tốt, liêm khiết, trung thực, bản lĩnh chính trị vững vàng, có tinh thần kiên quyết bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa;

+ Có trình độ cử nhân luật trở lên;

+ Đã được đào tạo về nghiệp vụ kiểm sát;

+ Có thời gian làm công tác thực tiễn theo quy định của pháp luật;

+ Có sức khoẻ đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ được giao.

- Tiêu chuẩn bổ nhiệm kiểm sát viên sơ cấp:

+ Đã đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên;

+ Có thời gian làm công tác pháp luật từ 04 năm trở lên;

+ Có năng lực thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp;

+ Đã trúng tuyển kì thi vào ngạch kiểm sát viên sơ cấp (đây là tiêu chuẩn được bổ sung so với trước đây).

- Tiêu chuẩn bổ nhiệm kiểm sát viên trung cấp:

+ Đã đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên;

+ Đã là kiểm sát viên sơ cấp ít nhất 05 năm;

+ Có năng lực thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp;

+ Có khả năng hướng dẫn nghiệp vụ thực hành quyền công tố, kiểm sát các hoạt động tư pháp đối với kiểm sát viên sơ cấp;

+ Đã trúng tuyển kì thi vào ngạch kiểm sát viên trung cấp (đây là tiêu chuẩn được bổ sung so với trước đây).

Ngoài ra, trong trường hợp do nhu cầu công tác cán bộ của viện kiểm sát nhân dân, người đã có thời gian làm công tác pháp luật từ 10 năm trở lên, có đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên, kiểm sát viên trung cấp nhưng thiếu tiêu chuẩn đã là kiểm sát viên sơ cấp ít nhất 05 năm thì có thể được bổ nhiệm làm kiểm sát viên trung cấp.

- Tiêu chuẩn bổ nhiệm kiểm sát viên cao cấp:

+ Đã đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên;

+ Đã là kiểm sát viên trung cấp ít nhất 05 năm;

+ Có năng lực thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp;

+ Có khả năng hướng dẫn nghiệp vụ thực hành quyền công tố, kiểm sát các hoạt động tư pháp đối với kiểm sát viên cấp dưới;

+ Đã trúng tuyển kì thi vào ngạch kiểm sát viên cao cấp.

Ngoài ra, trong trường hợp do nhu cầu công tác cán bộ của viện kiểm sát nhân dân, người đã có thời gian làm công tác pháp luật từ 15 năm trở lên, có đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên, kiểm sát viên cao cấp nhưng thiếu tiêu chuẩn đã là kiểm sát viên trung cấp ít nhất 05 năm thì có thể được bổ nhiệm làm kiểm sát viên cao cấp.

- Tiêu chuẩn bổ nhiệm kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao:

+ Đã đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên;

+ Đã là kiểm sát viên cao cấp ít nhất 05 năm;

+ Có năng lực chỉ đạo, điều hành công tác thực hành quyền công tố, kiểm sát các hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân tối cao;

+ Có năng lực giải quyết những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngoài ra trong trường hợp do nhu cầu công tác cán bộ của viện kiểm sát nhân dân, người đã có thời gian làm công tác pháp luật từ 20 năm trở lên, có đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên, kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao nhưng thiếu tiêu chuẩn đã là kiểm sát viên cao cấp ít nhất 05 năm thì có thể được bổ nhiệm làm kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- Bổ nhiệm kiểm sát viên trong trường hợp đặc biệt

Bổ nhiệm kiểm sát viên trong trường hợp đặc biệt chỉ áp dụng khi: Người được điều động đến để làm lãnh đạo viện kiểm sát nhân dân các cấp.

Tuy chưa đủ thời gian làm kiểm sát viên sơ cấp, kiểm sát viên trung cấp, kiểm sát viên cao cấp hoặc chưa đủ thời gian làm công tác pháp luật nhưng có đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên và các tiêu chuẩn về năng lực thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp, có khả năng hướng dẫn nghiệp vụ hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp thì cũng có thể được tuyển chọn và bổ nhiệm làm kiểm sát viên sơ cấp, kiểm sát viên trung cấp, kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

c. Nhiệm kì kiểm sát viên

- Kiểm sát viên được bổ nhiệm lần đầu có thời hạn là 05 năm.

- Trường hợp được bổ nhiệm lại hoặc nâng ngạch thì thời hạn là 10 năm.

d. Hội đồng tuyển chọn kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao

- Thành phần của hội đồng tuyển chọn gồm:

+ Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao làm Chủ tịch

+ Các uỷ viên: đại diện lãnh đạo Bộ quốc phòng, Bộ nội vụ, Uỷ ban trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Trung ương Hội luật gia Việt Nam.

- Nhiệm vụ của Hội đồng tuyển chọn:

+ Tuyển chọn người đủ tiêu chuẩn làm kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao theo đề nghị của Uỷ ban kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân tối cao để trình Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trình Chủ tịch nước bổ nhiệm;

+ Xem xét những trường hợp kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao có thể được miễn nhiệm chức danh kiểm sát viên;

+ Xem xét những trường hợp kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao có thể bị cách chức chức danh kiểm sát viên.

e. Hội đồng thi tuyển kiểm sát viên sơ cấp, kiểm sát viên trung cấp, kiểm sát viên cao cấp

- Thành phần của hội đồng thi tuyển gồm:

+ Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao làm Chủ tịch

+ Các uỷ viên: một Phó viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự trung ương, đại diện lãnh đạo Bộ quốc phòng, Bộ nội vụ, Uỷ ban trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam.

- Nhiệm vụ của hội đồng thi tuyển:

+ Tổ chức các kì thi tuyển kiểm sát viên sơ cấp, kiểm sát viên trung cấp, kiểm sát viên cao cấp;

+ Công bố danh sách những người trúng tuyển;

+ Đề nghị Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm người đã trúng tuyển làm kiểm sát viên sơ cấp, kiểm sát viên trung cấp, kiểm sát viên cao cấp;

2. Kiểm tra viên

- Kiểm tra viên là người được bổ nhiệm theo quy định của pháp luật để giúp kiểm sát viên thực hành quyền công tố, kiểm sát các hoạt động tư pháp; thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn khác theo sự phân công của viện trưởng viện kiểm sát nhân dân.

- Các ngạch kiểm tra viên:

+ Kiểm tra viên;

+ Kiểm tra viên chính;

+ Kiểm tra viên cao cấp.

MỤC LỤC

		Trang
	LỜI GIỚI THIỆU	5
	Chương I	
	NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ LUẬT HIẾN PHÁP	7
I.	Luật hiến pháp là một ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam	7
II.	Khoa học luật hiến pháp	26
III.	Môn học luật hiến pháp	37
	Chương II	
	HIẾN PHÁP - ĐẠO LUẬT CƠ BẢN CỦA NHÀ NƯỚC	39
I.	Khái niệm và các đặc trưng cơ bản của hiến pháp	39
II.	Các giai đoạn phát triển của hiến pháp	43
III.	Các chức năng của hiến pháp	45
IV.	Cấu trúc hiến pháp	47
V.	Phân loại hiến pháp	48
VI.	Quy trình làm hiến pháp, sửa đổi hiến pháp	49
VII.	Các mô hình cơ quan bảo hiến	52
	Chương III	
	SỰ RA ĐỜI VÀ PHÁT TRIỂN CỦA NỀN LẬP HIẾN VIỆT NAM	57
I.	Tư tưởng lập hiến trước Cách mạng tháng Tám năm 1945	57

II. Hiến pháp năm 1946 58
III. Hiến pháp năm 1959 62
IV. Hiến pháp năm 1980 71
V. Hiến pháp năm 1992 83
VI. Hiến pháp năm 2013 110

Chương IV
CHẾ ĐỘ CHÍNH TRỊ 121
I. Khái niệm chế độ chính trị 121
II. Chính thể của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 123
III. Bản chất của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 132
IV. Hệ thống chính trị của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 136
V. Chính sách đại đoàn kết và đường lối dân tộc của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 148
VI. Chính sách đối ngoại của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 151

Chương V
CHÍNH SÁCH KINH TẾ, XÃ HỘI, VĂN HOÁ, GIÁO DỤC, KHOA HỌC, CÔNG NGHỆ VÀ MÔI TRƯỜNG 153
I. Chính sách kinh tế 153
II. Chính sách xã hội 157
III. Chính sách văn hoá 163
IV. Chính sách giáo dục 169
V. Chính sách khoa học và công nghệ 186
VI. Chính sách môi trường 190

Chương VI

CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI, QUỐC PHÒNG VÀ AN NINH QUỐC GIA 193

I. Khái quát về chính sách đối ngoại của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 193

II. Chính sách đối ngoại của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 197

III. Chính sách quốc phòng và an ninh 201

Chương VII

QUỐC TỊCH VIỆT NAM 209

I. Khái niệm quốc tịch 209

II. Một số vấn đề cơ bản trong nội dung pháp luật về quốc tịch trên thế giới 215

III. Những vấn đề cơ bản trong pháp luật quốc tịch Việt Nam 220

Chương VIII

QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN 243

I. Khái niệm, phân loại, các đặc trưng của quyền con người 243

II. Khái niệm, phân loại, các đặc trưng của quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân 248

III. Những nguyên tắc hiến pháp của chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân 255

IV. Quyền con người theo Hiến pháp năm 2013 261

V. Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân theo Hiến pháp năm 2013 268

VI. Sự phát triển chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân qua các hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013 278

Chương IX

BỘ MÁY NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM 289

I. Khái niệm về bộ máy Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 289

II. Bộ máy Nhà nước Việt Nam qua năm bản hiến pháp 294

III. Các nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 325

Chương X

CHẾ ĐỘ BẦU CỬ 337

I. Khái niệm chế độ bầu cử 337

II. Các nguyên tắc bầu cử 341

III. Tiến trình của một cuộc bầu cử 346

IV. Việc bãi nhiệm đại biểu 359

Chương XI

QUỐC HỘI 361

I. Khái quát về sự ra đời và phát triển của Quốc hội nước ta 361

II. Vị trí, tính chất và chức năng của Quốc hội 364

III. Nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội 366

IV. Cơ cấu tổ chức của Quốc hội 372

V. Các cơ quan giúp việc của Quốc hội 381

VI. Kì họp Quốc hội 383

Đại biểu Quốc hội 389

Chương XII

CHỦ TỊCH NƯỚC 399

I. Vị trí của Chủ tịch nước trong bộ máy nhà nước 399

II. Thẩm quyền của Chủ tịch nước 405

III. Việc bầu Chủ tịch nước và Phó chủ tịch nước 411
IV. Hội đồng quốc phòng và an ninh 412

Chương XIII
CHÍNH PHỦ 413
I. Khái quát về sự ra đời và phát triển của Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 413
II. Vị trí, tính chất và chức năng của Chính phủ 415
III. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ 419
IV. Cơ cấu tổ chức của Chính phủ 425
V. Các hình thức hoạt động của Chính phủ 427

Chương XIV
HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN 437
I. Vị trí, tính chất và chức năng của hội đồng nhân dân 437
II. Nhiệm vụ và quyền hạn của hội đồng nhân dân 439
III. Tổ chức và các hình thức hoạt động của hội đồng nhân dân 541

Chương XV
ỦY BAN NHÂN DÂN 467
I. Vị trí, tính chất, chức năng của uỷ ban nhân dân 467
II. Nhiệm vụ, quyền hạn của uỷ ban nhân dân 471
III. Cơ cấu, tổ chức của uỷ ban nhân dân 476
IV. Các hình thức hoạt động của uỷ ban nhân dân 481

Chương XVI
TOÀ ÁN NHÂN DÂN 489
I. Sự hình thành và phát triển của toà án nhân dân 489
II. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của toà án nhân dân 497

III. Các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của toà án nhân dân 501
IV. Nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của toà án nhân dân các cấp 516
V. Thẩm phán, hội thẩm, thư kí toà án và thẩm tra viên 527

Chương XVII
VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN 537
I. Khái quát sự hình thành và phát triển của viện kiểm sát nhân dân 537
II. Chức năng của viện kiểm sát nhân dân 539
III. Nhiệm vụ, quyền hạn của viện kiểm sát nhân dân 543
IV. Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của viện kiểm sát nhân dân 553
V. Hệ thống và cơ cấu tổ chức của viện kiểm sát nhân dân 555
VI. Kiểm sát viên, kiểm tra viên 563

Giáo trình

LUẬT HIẾN PHÁP VIỆT NAM

Chịu trách nhiệm xuất bản
Đại tá NGUYỄN HỒNG THÁI

Chịu trách nhiệm nội dung
ThS. MÃ DUY QUÂN

Biên tập
ĐỖ HƯƠNG CÚC

Thiết kế bìa
ĐẶNG VINH QUANG

Trình bày và chế bản
PHÒNG QUẢN LÍ KHOA HỌC VÀ TRỊ SỰ TẠP CHÍ
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

In 2.000cuốn khổ 15 x 22cm tại Xí nghiệp in Lao động xã hội - Chi nhánh Công ti TNHHMTV Nhà xuất bản Lao động xã hội - Số 36, ngõ Hoà Bình 4, Minh Khai, Hai Bà Trưng, Hà Nội. Số xác nhận đăng kí xuất bản: 41-2017/CXBIPH/101-01/CAND. Quyết định xuất bản số 73/QĐXB-NXBCAND(LK) ngày 22/3/2017 của Giám đốc Nhà xuất bản Công an nhân dân. In xong, nộp lưu chiểu quý II năm 2017.

ISBN: 978-604-72-2362-6